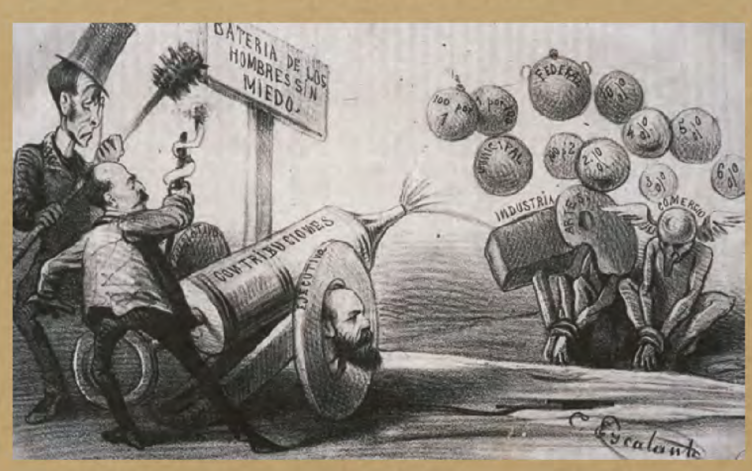
La formación de la Hacienda pública mexicana y las tensiones centro-periferia, 1821-1835

Jesús Hernández Jaimes





EL COLEGIO DE MÉXICO
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES DR. JOSÉ MARÍA LUIS MORA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

LA FORMACIÓN DE LA HACIENDA PÚBLICA MEXICANA Y LAS TENSIONES CENTRO-PERIFERIA, 1821-1835

CENTRO DE ESTUDIOS HISTÓRICOS / COLMEX
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES DR. JOSÉ MARÍA LUIS MORA
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES HISTÓRICAS / UNAM

LA FORMACIÓN DE LA HACIENDA PÚBLICA MEXICANA Y LAS TENSIONES CENTRO-PERIFERIA, 1821-1835

Jesús Hernández Jaimes








EL COLEGIO DE MÉXICO

Hernández Jaimes, Jesús, autor.
La formación de la Hacienda pública mexicana y las tensiones centro-periferia, 1821-1835 / Primera edición en PDF | México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2022.

Primera edición: 2013
Primera edición electrónica en PDF con ISBN: 2022

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES HISTÓRICAS
Circuito Mtro. Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria
Coyoacán, 04510. Ciudad de México
ISBN 978-607-30-6190-2

Camino al Ajusco 20, Pedregal de Santa Teresa
Tlalpan, 10740. Ciudad de México
ISBN 978-607-564-368-7

Calle Plaza Valentín Gómez Farías 12, Col. San Juan Mixcoac
Benito Juárez, 03730. Ciudad de México
ISBN 978-607-8793-54-9



Impreso y hecho en México

La formación de la Hacienda pública mexicana
y las tensiones centro-periferia, 1821-1835

editado por el Instituto de Investigaciones Históricas, UNAM, se terminó de producir el 3 de junio de 2022. La edición electrónica en formato PDF (48.66 MB) estuvo a cargo del Departamento Editorial del IIH, Circuito Mtro. Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, Coyoacán, 04510. Ciudad de México. Participaron en la edición: Rosalba Cruz (edición del proyecto), Natzi Vilchis (edición técnica).

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

Todavía es un lugar común caracterizar la mayor parte del siglo XIX mexicano, e hispanoamericano en general, como una sucesión de marasmos políticos que incluían golpes de Estado, cuartelazos y revueltas sociales; es decir, como un periodo continuo de desorden político e ingobernabilidad. Lo es también el señalamiento de la existencia de una Hacienda pública central[1] en bancarrota permanente, producto y consecuencia de la inestabilidad política[2]. Penuria sin fin y desorden político parecen ser dos realidades inextricables de modo tal que la una explica a la otra y viceversa. Así, en el inventario de causas de la inestabilidad política casi siempre aparece la variable financiera, a veces incluso por encima de todas las demás; a su vez, la explicación de los desequilibrios presupuestarios de los gobiernos nacionales suele recaer en el factor político[3].

Este libro tiene como uno de sus objetivos centrales profundizar en las razones de los desequilibrios financieros del gobierno nacional mexicano entre 1821 y 1835, que aún tienen mucho de insólito debido a la exitosa y bastante bien ponderada política recaudatoria de la Corona española durante las últimas décadas del periodo colonial, en especial entre los años de 1777 y 1810. ¿Cómo explicar los aprietos financieros de los gobiernos nacionales, si en 1821 muy pocos dudaban de encontrarse en la antesala de una época de

[1] A lo largo del trabajo hablaremos indistintamente de Hacienda pública central y Hacienda pública nacional, aunque en ambos casos se alude al periodo de la república federal no al de la república centralista instaurada en 1836.

[2] Para tener un panorama general de los problemas hacendarios de varios de los países hispanoamericanos se recomienda la lectura de Cortés Conde, *Dinero, deuda y crisis;* Halperin Donghi, *Guerra y finanzas;* Deas, "The fiscal problems"; Jaramillo Uribe, Maisel y Urrutia M., "Continuities and Discontinuities"; Paiva Abreu y Correa do Lago, "Property Rights"; Cortés Conde y McCandless, "Argentina: From Colony to Nation"; Alexander Rodríguez, *Pensamiento Fiscal Ecuatoriano;* Platt, *Estado tributario;* Alexander Rodríguez, *The Search for Public Policy;* Sonesson, *La Real Hacienda en Puerto Rico;* Sosa Llanos, *Guerra, hacienda y control fiscal.*

[3] Stevens, *Origins of Inestability.*

bonanza económica y de abundantes recursos financieros para el nuevo gobierno? Los onerosos préstamos forzosos se acabarían. Las cuantiosas sumas que solían remitirse sin tasas de retorno a la metrópoli y a otros lugares del vasto imperio español, se quedarían en México para el fomento de la actividad económica. Podría reducirse sustancialmente la carga fiscal y aun así se dispondría de abundantes recursos para que el gobierno los invirtiera en obras de fomento económico y social, luego de cubrir los gastos de administración. En efecto, las remisiones al exterior habían acabado, entonces, ¿por qué no se materializaron las proyecciones optimistas de la clase política de 1821?

El segundo propósito, quizá más relevante que el anterior, consiste en analizar las estrategias para subsistir desplegadas por los sucesivos gobiernos nacionales durante el periodo elegido; es decir, cuáles fueron los propuestas y medidas adoptadas para equilibrar el presupuesto. A diferencia de lo que aconteció en otras partes de Hispanoamérica, el endeble Estado mexicano sobrevivió a las pugnas internas y a los relevos violentos en la titularidad del Ejecutivo nacional. Estas tensiones domésticas no provocaron la fragmentación del territorio para dar origen a nuevos estados. La excepción fue Texas, aunque en este caso la intervención de Estados Unidos de América fue determinante. La pregunta toral que se busca responder es ¿cómo sobrevivió la administración central si vivía en un supuesto estado permanente de postración? ¿Será que la pobreza de las arcas no era tan grave o al menos no infranqueable como se ha dicho? ¿Qué tanto el discurso de las arcas vacías era también una estrategia política del gobierno central en sus disputas con los gobiernos estatales?

De los dos objetivos anteriores se desprenden temas más puntuales como el análisis de la transición del antiguo régimen al periodo nacional desde la perspectiva hacendaria. Se pretende dilucidar si los cambios que experimentó la Hacienda pública en este periodo contribuyen a la explicación del déficit del erario nacional; es decir, ¿en qué medida se puede afirmar que la bancarrota financiera fue parte del costo que se tuvo que pagar por la emancipación de España?

Otro asunto que se aborda es el proceso de toma de decisiones en el Congreso General en materia de Hacienda pública; esto es, los vínculos entre los intereses y las necesidades del aparato de gobierno con los de los diversos grupos de presión, así como las ideas en torno a la manera de organizar la estructura hacendaria. Se trata de identificar cuál fue el peso de cada una de estas variables en el diseño de las políticas hacendarias en las diversas coyunturas políticas en que se discutió el asunto. Evidentemente, reclama también

una descripción de dichas políticas y una identificación de los distintos actores que intervinieron de manera directa o indirecta tanto en el Congreso como en los debates de la prensa[4].

Se atiende también a la relación que pudiera haber existido entre los problemas hacendarios del gobierno general y la decisión de abandonar el modelo federal en 1835. Se ha escrito mucho sobre el desencanto político y el temor de los sectores moderados ante el peligro de la participación de los grupos populares en la política como causales de la inflexión hacia un modelo centralista[5]. De igual modo se ha hablado del papel protagónico de los ayuntamientos en ese tránsito constitucional, aunque sus motivos son todavía bastante oscuros. En esta convergencia de actores e intereses, ¿tuvo alguna importancia la cuestión hacendaria?

La libertad de cada entidad federada para decidir sobre los impuestos internos originó un sistema fiscal diverso. El análisis de esa complejidad rebasa los propósitos de una investigación como ésta, por ello nuestro interés se centra preponderantemente en la esfera fiscal correspondiente a los gobiernos nacionales. Se dejan de lado las políticas fiscales de cada provincia, luego estados de la federación, y se considera a éstos como actores en la medida que participaban en el diseño de las políticas nacionales; es decir, cuando se involucraba el pacto federal. Sin embargo, casi todos los asuntos de Hacienda pública central estaban relacionados con los intereses de los gobiernos provinciales: los aranceles, el contingente, el estanco del tabaco, los proyectos de contribuciones directas, entre otros. De ahí que este libro sea también una historia de los (des)encuentros entre ambas esferas de gobierno. Sin duda el análisis de las tensiones hacendarias entre el gobierno central y los provinciales coadyuvará a policromar el cuadro ya bastante iluminado con los numerosos trabajos de Josefina Zoraida Vázquez y de muchos otros autores acerca del primer federalismo mexicano[6].

[4] La importancia y peso de los grupos de presión en el diseño de la estructura hacendaria ha sido analizada en algunos de sus aspectos por diversos autores. Ludlow, "Élites y finanzas"; Tenenbaum, *México en la época de los agiotistas*; Ibarra, *El comercio y el poder en México*; Carmagnani, "Finanzas y Estado".

[5] La bibliografía sobre la transición hacia el centralismo entre 1834 y 1836 es vasta. Se recomienda la lectura de dos obras fundamentales para la comprensión de este periodo: Sordo Cedeño, *El Congreso en la primera República Centralista*, así como los artículos de Josefina Zoraida Vázquez recién editados y compilados en Vázquez, *Dos décadas de desilusiones*.

[6] Los estudios sobre las finanzas públicas de los estados son escasos aún, aunque muy importantes. Olveda, *El sistema fiscal de Jalisco*. Este autor volvió sobre el tema en un artículo

Debemos advertir también que este libro no busca profundizar en la relación entre la esfera económica y la hacendaria, porque su tenue articulación durante el periodo de estudio dificulta inferir una causalidad estrecha entre ellas. Sin embargo, reconocemos que es bastante probable que la debilidad estructural de la Hacienda pública obedeciera en parte a los trastornos en la esfera de la economía. Como han observado varios autores, durante la década de 1820 la economía mexicana, con algunas excepciones regionales, parece haberse deprimido. La contracción de la actividad minera y la fuga de capitales provocaron una insuficiencia monetaria y de capital financiero que postergó la reactivación de la planta productiva. La debilidad del mercado interno heredada del régimen colonial se acentuó aún más. Las mercancías encontraban numerosos obstáculos para circular, a saber, la escasez de numerario, el deterioro de las vías de comunicación y la existencia de numerosos suelos alcabalatorios que suponía una elevada carga fiscal. Una consecuencia de este escenario fue la ampliación de la economía natural y la desmonetarización del comercio, circunstancias que no ayudaban a la Hacienda pública. Por fortuna, la duración y profundidad de la crisis económica postcolonial y su relación con la fiscalidad ya es materia de debate entre los especialistas en el tema[7].

---

publicado en 1998, "La disputa por el control de los impuestos". Ibarra, "Reforma y fiscalidad republicana en Jalisco". Corbett, "Soberanía, élite política y espacios regionales en San Luis Potosí". Marichal, "La Hacienda pública del Estado de México". Romero, "Los ingresos fiscales en los proyectos de formación del estado de Sonora". Miño Grijalva, "Fiscalidad, Estado y federación". Serrano Ortega, "Tensiones entre potestades fiscales". Hernández y Navarro, "Vivir sin impuestos".

Entre los numerosos trabajos sobre el federalismo y centralismo en México destacan los de Vázquez, "El federalismo mexicano, 1824-35"; "El federalismo mexicano decimonónico"; "Los pronunciamientos de 1832"; "Centralistas, conservadores y monarquistas"; "Milicia y ejército", aunque sin duda el aporte más importante es la obra que coordinó con el título de *El establecimiento del federalismo en México 1821-1827*, publicada en 2003. Una revisión historiográfica acerca de los principales debates sobre el federalismo mexicano fue realizada por Tecanhuey, "Los orígenes del federalismo mexicano".

[7] La producción historiográfica sobre el estado de la economía mexicana durante la primera mitad del siglo XIX, aunque todavía insuficiente, es abundante. Algunos de los textos más importantes son los siguientes: Sánchez Santiró, "El desempeño de la economía mexicana tras la independencia"; Cárdenas Sánchez, *Cuándo se originó el atraso económico en México;* Salvucci, "El ingreso nacional mexicano"; Chowning, "Revaluación de las perspectivas"; Marichal "Obstáculos al desarrollo"; Coatsworth, *Los orígenes del atraso;* Bernecker, "Industria *versus* comercio"; Gómez-Galvarriato, "Fragilidad institucional"; Salvucci, "Algunas consideraciones económicas"; Bernecker, "El poder de los débiles". La correlación entre la economía y la fiscali-

La política comercial tampoco es la preocupación fundamental de este trabajo; no obstante, debido a que posee una dimensión hacendaria se presta atención a las motivaciones fiscales que estuvieron detrás del establecimiento, eliminación y modificación de aranceles a las mercancías de exportación e importación. En otras palabras, el eje de referencia para la construcción del objeto de estudio es la Hacienda pública y los elementos doctrinarios, económicos, financieros y políticos que la constituían.

La historiografía fiscal ha señalado que los principales elementos que explican la debilidad financiera de las sucesivas administraciones centrales en México son la naturaleza del pacto federal, la falta de capacidad del gobierno nacional para controlar sus fuentes de ingresos, las fluctuaciones económicas, las invasiones extranjeras y revueltas internas, los constantes cambios en la legislación, el contrabando, la corrupción, la injerencia de los agiotistas en las finanzas públicas, la política arancelaria y, por supuesto, la inestabilidad política. Sin duda todos esos factores estuvieron presentes e incidieron en el comportamiento de las finanzas públicas, pero deben ser analizados de manera más sistemática para ponderar el justo peso de cada uno de ellos en las diversas coyunturas y ofrecer una explicación más integral. Algunos estuvieron presentes todo el tiempo y convergieron con otros estrictamente coyunturales que agravaron el problema. La mayor parte de ellos actuó de manera secuencial y otros de forma acumulativa. En la mayoría de los estudios en que se presentan estas ideas, se analizan aspectos muy puntuales del problema hacendario y casi siempre se ciñen a una temporalidad muy reducida. En oposición, los excepcionales trabajos que ofrecen una visión de largo plazo, aunque sumamente sugerentes, son aproximaciones generales que dejan de lado los detalles del asunto[8].

Se parte del supuesto de que la transición del antiguo régimen a la etapa nacional implicó una ruptura de la legitimidad de las instituciones fiscales que sería muy difícil reconstituir y que, evidentemente, impactaría en la capacidad recaudatoria tanto del gobierno central como de los provinciales, luego estatales. Pensamos que había una notoria presencia de actitudes antifiscales,

---

dad durante el siglo XIX es un tema casi inexplorado. Vale la pena destacar el pionero, solitario y reciente ensayo de Ernest Sánchez Santiró. Sánchez Santiró, "El peso de la fiscalidad".

[8] Aquí vale la pena destacar el trabajo de Carmagnani, "Finanzas y Estado"; y dos textos más escritos en los cuales se presentan una agenda de investigación para los historiadores de la fiscalidad mexicana decimonónica; de paso analizan algunos aspectos generales y plantean una serie de problemas sumamente sugerentes. Marichal y Carmagnani, "México: From Colonial Fiscal"; y Marichal y Jáuregui, "Paradojas fiscales y financieras".

sobre todo entre los sectores populares, que tenía sus raíces en la percepción de que la carga tributaria impuesta por la Corona española desde fines del siglo XVIII había sido excesiva. Esta impresión, alimentada por la propaganda insurgente y reafirmada por la consecución de la independencia, dificultará la construcción de la legitimidad de una estructura fiscal nacional.

Una de las creencias más extendidas que permeó el imaginario de la mayor parte de la sociedad novohispana desde el levantamiento de Hidalgo fue que se acabarían las exacciones hacendarias, tanto en su forma de impuestos como de préstamos y donativos forzosos. En la abundante propaganda insurgente aparece este reclamo que luego los grupos populares llevarían a su límite al asociar cualquier forma de contribución fiscal con la tiranía que se pretendía erradicar. Algunos líderes insurgentes se percataron muy pronto del peligro que semejante opinión suponía para la erección de un gobierno en cualquier nivel territorial. De ahí que en el artículo 36 de la constitución de Apatzingán, se aclarara que "las contribuciones públicas no son extorsiones de la sociedad, sino donaciones de los ciudadanos para seguridad y defensa"[9]. Sólo se convertían en despóticas cuando rebasaban ciertos límites impuestos por el sentido de justicia establecido por las leyes naturales y divinas. Ese había sido el caso de las contribuciones decretadas por el gobierno español y, por tanto, se justificaba la rebelión en contra de esta manifestación del "mal gobierno". Sin embargo, la percepción social de que casi toda exacción fiscal era despótica subsistió por mucho tiempo en ciertos sectores sociales. Así lo sugiere la insistencia en los decretos y bandos concernientes a asuntos fiscales o préstamos y donativos, de que era obligación de todos los miembros del cuerpo social contribuir a las cargas del Estado; pero sobre todo las dificultades que tuvieron tanto los gobiernos nacionales como los provinciales para edificar haciendas públicas con cierto grado de legitimidad y eficiencia recaudatoria a lo largo de todo el siglo XIX.

Ante este imaginario político ¿cómo se reconstruiría la legitimidad del aparato fiscal? Esta cuestión nos remite a un problema teórico complejo no privativo de México ni del siglo XIX, pues incluso en la actualidad sigue ocupando a gobernantes y estudiosos de la teoría política y económica: nos referimos al asunto de la obligación política. En su acepción más sencilla la obligación política moderna se define por dos deberes: el de los gobernantes

[9] "Decreto constitucional para la libertad de la América mexicana, sancionado en Apatzingán", en *Historia parlamentaria de los congreso mexicanos* (en adelante HPCM), serie II, vol. II, tomo I, 1997, p. 44.

de cuidar el interés público y el de los gobernados de aceptar la autoridad de los primeros. Se presupone que las dos partes están interesadas en respetar ese compromiso mutuo porque comparten la misma idea acerca del "interés público", es decir, aquello que garantiza y está por encima de los intereses particulares[10]. La consolidación de este principio básico no fue nada fácil en ningún país, incluso algunos autores actuales lo consideran un asunto irresoluble tanto a nivel teórico como práctico. No obstante, fue parte del ideario de todos los políticos e ideólogos decimonónicos en América y Europa, y generó a veces sentimientos de frustración frente a las dificultades que los proyectos nacionales encontraban en su camino[11].

El caso de México no fue muy diferente al de los demás países. Juan Suárez Navarro planteó claramente la cuestión a mediados del siglo XIX cuando afirmó que "la mayoría de los mexicanos ignoraban al hacerse la independencia, y aún muchos lo ignoran todavía, que tienen deberes políticos y civiles, carecen del conocimiento fundamental de sus derechos, de sus leyes y de todas esas teorías que el siglo ha sancionado como dogmas políticos"[12] .En otras palabras, la cuestión era cómo convencer a los mexicanos de que no sólo tenían derechos sino también obligaciones, fiscales en este caso. Para una buena parte de la sociedad mexicana decimonónica la correspondencia entre el interés público y el privado, tanto individual como corporativo, no era evidente. No todos estaban convencidos de la utilidad de un aparato estatal para la materialización de las ambiciones privadas, y por lo tanto no siempre se interesaron en su existencia. Lo grave era que, en efecto, el Estado demostraba poca capacidad para garantizar la seguridad de los bienes de los privados. Esta escasa legitimidad despojaba al Estado de la lealtad y apoyo financiero de la sociedad.

Otra hipótesis, que retomamos de la historiografía fiscal que antecede a este trabajo, es que la incapacidad de los sucesivos gobiernos mexicanos durante los primeros años de vida independiente guarda relación con la guerra y las medidas adoptadas entre 1810-1821, incluso algunas dificultades hunden sus raíces en la etapa previa. Entre los obstáculos más visibles que enfrentaba la desierta Hacienda pública en 1821, imputables a los sucesos de los años inmediatos anteriores, podemos señalar la escasez de capitales en general y de numerario en particular debido a la política fiscal de la Corona española, en especial la aplicada durante el periodo 1800-1821; el deterio-

[10] Pateman, *The Problem of Political Obligation*.

[11] Annino, "Otras naciones", pp. 215-216.

[12] Jiménez Codinach (ed.) *Planes de la Nación,* vol. 4, p. 38.

ro del aparato productivo a consecuencia de la descapitalización ocasionada por las exacciones fiscales, la fuga de capitales y en menor medida por la guerra de independencia misma. Asimismo, la Hacienda nacional encaraba la fragmentación de la territorialidad fiscal a consecuencia de la guerra y de las reformas político-administrativas introducidas por la Constitución de Cádiz, así como un marcado desorden administrativo y carencia de recursos humanos suficientes e idóneos para las tareas respectivas luego de la salida de muchos funcionarios españoles.

La crisis del erario nacional fue agravada por las condiciones en que se pactó el Plan de Iguala y por las decisiones en materia hacendaria que se tomaron en los primeros meses de vida independiente, es decir, entre 1821 y 1822. La *nacionalización* de la deuda pública contraída por la Corona española con el estamento mercantil novohispano, se convirtió en una pesada carga para el tesoro público que agravaría los desequilibrios presupuestarios. Vale la pena agregar que no había claridad sobre el monto de dicha deuda, ignorancia que motivó continuos conflictos y negociaciones con los acreedores. Por otro lado y contra lo que se esperaba, no fue posible prescindir del endeudamiento público en los años posteriores a 1821 de modo que el problema heredado se magnificó.

A pesar de que las arcas de la Hacienda central estaban casi vacías y de la enorme deuda pública asumida por el primer gobierno independiente, en lugar de buscar el incremento de los ingresos se suprimieron varios impuestos que habían reportado significativos recursos en el pasado. También se redujeron algunas tasas impositivas que luego fue muy difícil restablecer de manera exitosa. En otras palabras, el agravamiento de los problemas hacendarios luego de conseguida la independencia fue en gran medida responsabilidad de los diversos actores políticos que tomaron las decisiones referidas.

La preocupación por las dificultades hacendarias en México durante el siglo XIX es añeja, tanto entre la clase política de aquella época como entre los historiadores de los siglos XX y XXI. Como apuntamos, la historiografía económica y política del siglo XIX y casi toda la del XX, está repleta de alusiones a la bancarrota permanente del tesoro público, señalada a veces como la causa natural de la supuesta anarquía[13]. Esta relación causal parecía tan evidente

[13] Existen tres revisiones relativamente recientes de la producción historiográfica sobre la fiscalidad en México durante la primera mitad del siglo XIX, cuya lectura complementa adecuadamente el panorama que se ofrece aquí. Jáuregui, "Avances de la historia de las finanzas públicas". Del mismo autor, "Vino viejo en odres nuevos". Sánchez Santiró, "Las finanzas públicas

que no valía la pena indagar más sobre el asunto. Según Justo Sierra, la bancarrota del erario había sido el origen de todos los males políticos, toda vez que obligó a las diversas administraciones centrales a imponer contribuciones sumamente gravosas, cuyo resultado más notorio fue la pérdida de legitimidad. Pero como ni así se obtenían los recursos necesarios, los gobiernos terminaron por sucumbir ante los cuartelazos y rebeliones casi rutinarias de este agitado periodo. En consecuencia se constituyó un círculo vicioso, pues la precariedad de las finanzas era motivo de inestabilidad y viceversa, magnificándose cada vez más el estado de postración[14].

La mayoría de los historiadores del siglo xx atribuyó la inestabilidad a las confrontaciones de naturaleza política y religiosa. No obstante, en 1985, Bárbara Tenenbaum rescató la esencia de la tesis de Justo Sierra. En consonancia con ella, la historiadora estadounidense insiste en que el origen primigenio de todos los problemas de México entre 1821 y 1856 fue la escasez de recursos financieros; el desorden político fue sólo una consecuencia de esa realidad. Esta circunstancia dejó al país expuesto no sólo al caos interno sino también a las intromisiones de las potencias extranjeras. Lo sorprendente es que pese a este escenario el Estado mexicano no se desintegró, aunque sí perdió buena parte de su territorio. Para la autora, el factor clave para la preservación del Estado fue la participación de los agiotistas, quienes otorgaron cierta funcionalidad a los gobiernos centrales de modo que se pudieron contener las tendencias hacia la fragmentación en varios Estados. Así, "de 1827 en adelante ese grupo y los que lo sucedieron actuaron como 'banqueros' del gobierno nacional. La consistencia con que efectuaban los préstamos creó una estabilidad informal dentro de la muy visible inestabilidad política, y logró la preservación de la soberanía mexicana"[15]. En la medida en que su futuro económico se vinculó más a los gobiernos, se comenzaron a interesar en la conservación de la soberanía política del Estado, pues de ello dependía la salud y estabilidad de sus negocios. En suma, desde la perspectiva de Tenenbaum, los agiotistas fueron los soportes materiales de la administración pública central acosada por la precariedad financiera y la consecuente inestabilidad política. Sus negocios con el gobierno central les proporcionaron jugosas ganancias y de paso impidieron que el Estado zozobrara en medio de la tormenta.

---

de México". De igual modo se recomienda la de Valle Pavón, "Historia financiera", quien analiza la producción historiográfica sobre la etapa final del siglo xviii y principios del xix.

[14] Sierra, *México. Su evolución social,* t. ii, p. 357.

[15] Tenenbaum, *México en la época de los agiotistas,* p. 12.

Si bien el estudio de Tenenbaum de manera acertada puso en relieve el peso y relevancia de los agiotistas para la sobrevivencia del Estado mexicano, no aquilató debidamente la importancia de los aranceles que constituyeron la principal fuente de recursos para el erario nacional. Estos ingresos proporcionaron una suma mucho mayor a la que los constituyentes de 1824 estimaron, además de que fungieron como la garantía más sólida para el crédito público. El comercio exterior era la principal fuente de utilidades de los prestamistas y sin los ingresos arancelarios no habrían accedido a apoyar a los sucesivos gobiernos nacionales. Por otro lado, la autora avanzó muy poco en el esclarecimiento de las causas de los desequilibrios presupuestarios del gobierno nacional. Su explicación y aporte a la historia política y de las finanzas nacionales parte de esa realidad, pero sin ahondar en sus orígenes; se limita a retomar algunas de las ideas ampliamente difundidas por la historiografía precedente acerca de los conflictos ideológicos y políticos. Además, su trabajo deja la impresión de que prestar dinero al gobierno nacional fue siempre un negocio sumamente rentable y seguro, cuando también hubo agiotistas que quebraron como consecuencia de las dilaciones y moratorias en que a menudo caía el gobierno.

Tres años antes de la aparición del libro de Tenenbaum, se publicó el artículo señero de Marcello Carmagnani que ofrece una interpretación distinta a la de la historiadora norteamericana, quien parece no haber leído dicho texto o al menos no lo cita. Carmagnani cuestionó tanto la creencia de que la inestabilidad política había sido la causa de las permanentes crisis financieras del erario nacional, como la interpretación inversa de Sierra suscrita por Tenenbaum[16]. Llamó la atención sobre el hecho de que el comportamiento de los ingresos de la Hacienda nacional no estuvo en sincronía con los avatares políticos ni con los cambios institucionales. A partir de la información contable de las *Memorias de Hacienda* muestra que si bien los ingresos fiscales siguieron una tendencia a la baja entre 1810 y 1860, el declive se ubica entre 1810 y 1820, así como entre 1840 y 1860; por el contrario, se incrementaron durante el convulsionado periodo de 1828 a 1840, cuando ocurrieron

[16] Carmagnani, "Finanze e stato in Messico, 1820-1880 ", *Nova Americana*, vol. 5, 1982, pp. 175-213. Un año después fue publicado en español con el título de "Finanzas y Estado en México, 1820-1880", *Ibero-Amerikanisches Archiv*, vol. 9, núm. 3, 1983, pp. 279-317. Años más tarde sería reeditado en Luis Jáuregui y José Antonio Serrano (coords.), *Las finanzas públicas en los siglos XVIII-XIX*, México, Instituto Mora, Colegio de Michoacán, El Colegio de México, UNAM-Facultad de Economía, 1998, pp. 131-177.

varias guerras civiles, la secesión de Texas, la invasión de España en 1829 y la de Francia en 1838, así como un cambio en la estructura constitucional en 1836[17]. Para rematar su observación, Carmagnani demuestra que, contra lo que podría pensarse, la recuperación financiera del gobierno central mexicano se inició en plena guerra de intervención francesa en la década de 1860[18]. Entonces, ¿cómo explicar la endémica bancarrota precedente?

Carmagnani sostiene que uno de los problemas torales de la Hacienda pública decimonónica emana de la forma institucional que adoptó el Estado mexicano. El pacto entre los estados y el gobierno central, que se formalizó en la Carta Magna de 1824, produjo un sistema más parecido a una confederación que a una federación, toda vez que los estados conservaron la prerrogativa, con exclusión del gobierno nacional, de establecer y cobrar las contribuciones a sus ciudadanos en sus respectivos territorios. A cambio, y como muestra de su disposición a reconocer el pacto federal, las entidades se comprometieron a entregar al gobierno central una parte de sus ingresos conocida como contingente. El *quid* del asunto residía en el hecho de que la administración central carecía de las herramientas políticas e institucionales para garantizar el pago de dicha cuota, de ahí que cuando la mayoría de los estados no pudo o no quiso entregar la suma correspondiente el gobierno nacional fue incapaz de obligarlos a cumplir. Su debilidad, dice Carmagnani, era tal, que bien se puede afirmar que existía "tendencialmente sin territorio". Su flaqueza le impedía controlar, incluso, los reducidos territorios federales —Tlaxcala, Colima, Nuevo México y California— que estaban bajo su administración directa, tal como lo evidencia la caída de los recursos colectados en ellos durante la primera república federal. La consecuencia fue "[…] el empobrecimiento progresivo del Estado central y la necesidad de recurrir a recursos extraordinarios, de manera especial a los préstamos". De hecho, los empréstitos llegaron a constituir entre 1820 y 1840 la mitad del total de los ingresos del erario, dato que lleva a concluir al historiador italiano que el Estado mexicano no sólo carecía de territorio, sino también de una verdadera soberanía financiera[19].

A diferencia de Tenenbaum, Carmagnani subraya la importancia para el erario nacional de los recursos proporcionados por el comercio internacional, en especial los provenientes de las importaciones, que entre 1825 y

[17] *Vid*. Vázquez, *Dos décadas de desilusiones*, 2009 y *Décadas de inestabilidad y amenazas*, 2010.

[18] Carmagnani, "Finanzas y Estado", pp. 134-135.

[19] *Ibídem*, pp. 140-141.

1835 significaron en promedio poco más del 60% de los ingresos ordinarios; es decir, que el estamento mercantil era el que más aportaba en términos absolutos. Esta relación entre dicho grupo social y el gobierno central se tornó muy compleja debido a que los mercaderes eran prácticamente los únicos que disponían del dinero constante y sonante que el erario requería. De ahí que el gobierno se viera obligado a recurrir a ellos cuando sus ingresos ordinarios resultaban insuficientes para cubrir sus necesidades. Esta circunstancia permitió a los comerciantes imponer sus condiciones a la Hacienda pública para liberar los préstamos, que casi siempre se relacionaban con la adquisición de beneficios sustanciales al momento de pagar los aranceles por sus importaciones. Carmagnani coincide con Tenenbaum en que fue gracias a ellos que el Estado mexicano pudo subsistir[20].

La influencia del texto de Carmagnani en la historiografía fiscal sobre el siglo XIX mexicano ha sido fundamental. De hecho, la deuda intelectual más importante de esta investigación es precisamente con este autor. Sin embargo hay diferencias sustanciales de apreciación en algunos temas. Coincido con él en que la arquitectura constitucional sancionada en 1824 es una variable inexcusable para comprender los apuros financieros gubernamentales de la primera república federal, en tanto que moldeó la estructura hacendaria, pero no pienso que sea la más importante. El acuerdo constitucional no provocó el fortalecimiento de las autonomías de los estados en perjuicio de la administración central, como afirma Carmagnani[21]. Es verdad que el gobierno nacional de la primera república mexicana estaba mucho más acotado que el virreinal anterior a 1810. No obstante, si atendemos a la correlación de fuerzas existentes entre 1821 y 1823 veremos que con el pacto federal la administración central recuperó algunas de las potestades fiscales que *de facto* había perdido en los años previos a favor de los gobiernos provinciales. La administración central afianzó el control de los aranceles marítimos y consiguió el compromiso de los estados de entregar un contingente financiero. En otras palabras, con el pacto fiscal federal de agosto de 1824 las provincias perdieron parte de la autonomía que habían ganado en los años previos, tal como demostraremos.

Carmagnani pasa por alto que el artículo 50, apartado 8º de la Constitución del 5 de octubre de 1824, reconoció el derecho del Congreso General a "fijar los gastos generales, establecer las contribuciones necesarias para cubrirlos, arreglar su recaudación, determinar su inversión, y tomar anualmente

[20] *Ibídem*, p. 142.
[21] *Ibídem,* p. 139.

cuentas al gobierno". Como veremos en su momento, quedaba entendido que dicha potestad incluía a todos los ciudadanos del país. Se impuso una especie de *visión de Estado* en el Congreso constituyente republicano; es decir, que la mayoría de los legisladores estaba consciente de que el país sólo podría articularse si se garantizaba la existencia de un gobierno central con cierta fortaleza. Por otro lado, también ayudó el hecho de que los gobiernos provinciales no formaran un frente común en contra del gobierno central. Es cierto que el Congreso federal fue incapaz de ejercer las potestades que la Constitución de 1824 le había otorgado y que tuvo que dar numerosas concesiones de hecho a los gobiernos estatales. Este asunto sin duda merece ser estudiado, sin embargo, insistimos, esta conflictiva relación no es la clave principal para explicar los crónicos déficits de la Hacienda nacional.

Por consiguiente, tenemos nuestras reservas para aceptar la tesis de Carmagnani de que la primera república federal, atendiendo a su aspecto financiero, era de naturaleza confederal y no federal, afirmación canonizada por la historiografía y ampliada para describir la arquitectura constitucional en su conjunto[22]. Desde una perspectiva constitucional, la administración central no era tan débil como el historiador italiano y otros autores creen. Es verdad que la participación de las entidades federadas en el sostén de la administración central a través del estanco del tabaco y el contingente fue menor a la esperada, sin embargo, la suma total recaudada rebasó las estimaciones de los constituyentes de 1824. El gobierno nacional tuvo acceso a otras fuentes de recursos, como los impuestos cobrados a la población del Distrito Federal, cuyo monto rebasó la cantidad agregada remitida por los gobiernos estatales. Gracias a ello las consecuencias del incumplimiento de pago de los gobiernos estatales no fueron tan dramáticas. Desde esta perspectiva, el arreglo constitucional mediante el cual se entregaron las rentas de la Ciudad de México a la administración central resultó ventajoso para la misma. Evidentemente supuso un costo muy alto para los habitantes del Distrito Federal. Por consiguiente, y como probaremos, Carmagnani se equivoca cuando afirma que la participación de los ingresos del Distrito Federal en los ingresos totales fue "extremadamente débil" durante la primera república federal, pues la administración central "ni siquiera podía administrar las entradas" de dicho terri-

[22] *Ídem*, p. 139. Los autores que han hecho suya la afirmación de Carmagnani de que la primera república federal mexicana, en realidad fue una confederación son numerosos. Un libro de reciente aparición y quizá de los que asumen con mayor convicción esta idea es el de Arroyo, *La arquitectura del Estado mexicano*.

torio[23]. En los hechos el gobierno nacional se mostró tendencialmente débil ante los estados, sin duda, pero no debe exagerarse.

Compartimos la apreciación de Carmagnani de que los ingresos tuvieron su mejor desempeño en los momentos de mayor inestabilidad política. No obstante, para el periodo aquí analizado, veremos que el desorden político de 1829 a 1835 sí afectó el gasto, de modo que se amplió significativamente el déficit respecto a los años previos. Se hizo necesario destinar mayores recursos al ejército y al pago de la deuda con los exigentes agiotistas, por lo que se anularon las ventajas del incremento en las entradas. Dicho de manera distinta, el desorden político no inhibió el aumento de los ingresos, pero sí provocó un incremento del gasto y por tanto del desequilibrio presupuestario. Pese a estas discrepancias con Carmagnani, debemos insistir que sus aportes al tema estarán presente en toda la obra, a veces de manera explícita, casi siempre de forma implícita.

Otra contribución sustancial al debate en torno a la naturaleza de los desequilibrios financieros del Estado mexicano durante las décadas inmediatas a la consecución de la independencia es la de Carlos Marichal. Al analizar las finanzas novohispanas y su participación en la Hacienda imperial española, este autor se interesó en comprender por qué los gobiernos mexicanos no pudieron emular el éxito del sistema recaudatorio virreinal. En su opinión, las causas más evidentes de la precariedad de la Hacienda nacional fueron las tensiones entre la administración central y los gobiernos estatales; la presencia de actores políticos y militares regionales que solían apropiarse de los ingresos en sus áreas de influencia; la sustitución de una burocracia experimentada por otra que no lo era tanto; el creciente gasto militar, la progresiva deuda pública; así como el estancamiento económico que aquejó al país durante la primera mitad del siglo XIX[24].

[23] *Ibídem,* p. 140.

[24] Marichal, "Una difícil transición". Del mismo, "Beneficios y costos fiscales del colonialismo". Si bien la preocupación de Marichal se ha centrado en entender el fracaso de la Hacienda nacional tomando como referencia el periodo colonial, algunos otros trabajos también han resaltado las continuidades del antiguo régimen a la etapa nacional. Por ejemplo, Luis Jáuregui señala las afinidades funcionales de los intendentes creados en 1787 en la Nueva España y los comisarios establecidos en 1824 para hacerse cargo de los recursos federales a lo largo del territorio federal, sobre todo de los ingresos aduanales marítimos y del cobro del contingente en los estados. Jáuregui, "Del intendente al comisario". Del mismo autor, *La real Hacienda de Nueva España*. Ernest Sánchez Santiró también ha llamado la atención sobre la continuidad de las figuras fiscales del periodo colonial a la etapa nacional, aunque destaca los cambios en las tasas

Coincidimos en que las variables enumeradas por Marichal tuvieron alguna incidencia sobre los desequilibrios presupuestarios de la Hacienda nacional. No obstante, para los años que aquí se estudian, creemos que el énfasis debe ponerse en el gasto público, así como en los problemas para la construcción de una nueva legitimidad que afectaron tanto al gobierno central como a los estatales; quizá menos al primero que a la mayoría de los segundos en razón de su alta dependencia de los impuestos interiores.

Los planteamientos de Marichal y Carmagnani han sido desarrollados de manera particular por varios de sus discípulos y algunos otros historiadores. En términos generales, este grupo de estudiosos ha centrado su atención en los rubros de ingresos más pingües del erario nacional, en el desempeño de las haciendas públicas de los estados, en las tensiones políticas entre éstos y la administración central por el control de algunas fuentes de ingresos, así como en los avatares de los proyectos para implantar las contribuciones directas tanto a nivel nacional como al interior de los estados[25].

Como ya se señaló, la idea de que el tipo de federalismo —o confederalismo, como prefieren llamarlo algunos autores—, así como la inherente debilidad de la administración central, son las razones fundamentales para explicar los problemas hacendarios entre 1824 y 1835 tiene un enorme arraigo entre la historiografía fiscal. Esta presunción ha llevado a algunos historiadores a analizar las aportaciones de los gobiernos estatales al erario nacional mediante el contingente y el monopolio del tabaco. Este enfoque a menudo lleva implícita la opinión, expresada inicialmente por Carmagnani, de que el incumplimiento de las entidades federadas con ese compromiso explica en gran medida la crisis de la Hacienda central. Ambas fuentes de recursos tenían una dimensión política importante vinculada con el carácter y fun-

---

y la estructura de la Hacienda, así como en la arquitectura constitucional que condicionaron el fracaso de la Hacienda nacional. Sánchez Santiró "La fiscalidad del pulque". Jorge Silva Riquer y Jesús López Martínez describen los cambios en la estructura hacendaria nacional, en especial en la parte que involucra la administración de alcabalas. De igual modo, ofrecen información sobre los ingresos alcabalatorios de la Ciudad de México entre 1822 y 1834 los cuales tuvieron su peor comportamiento entre 1827 y 1830. Silva Riquer y López Martínez, "La organización fiscal alcabalatoria de la Ciudad de México".

[25] Olveda, "La disputa por el control de los impuestos". Ibarra, "Reforma y fiscalidad republicana en Jalisco". Corbett, "Soberanía, élite política y espacios regionales en San Luis Potosí". Marichal, "La Hacienda pública del Estado de México". Romero, "Los ingresos fiscales en los proyectos de formación del estado de Sonora". Miño Grijalva, "Fiscalidad, Estado y federación". Serrano Ortega, "Tensiones entre potestades fiscales".

cionalidad del federalismo. El contingente representaba el reconocimiento de las entidades de su pertenencia a la federación, así como de la necesidad y conveniencia de la administración central. Por su parte, la división del estanco del tabaco entre ambas esferas jurisdiccionales —el tabaco en rama para el gobierno central y la manufactura y comercialización del producto para los estados— fue un acuerdo intermedio ante la imposibilidad de que alguna de las tres propuestas en pugna se impusiera; a saber, la adopción del modelo centralista existente antes de 1810, la entrega del estanco en todas sus fases a los gobiernos estatales o su abolición absoluta en el territorio nacional. De igual manera ilustra el deseo de afrontar de manera salomónica la tensión entre las soberanías estatales con el gobierno central[26].

Tanto los políticos del siglo XIX como los historiadores del siglo XX y XXI han insistido en que desde la perspectiva financiera e incluso política el contingente resultó un fracaso, toda vez que la recaudación quedó por debajo de la cantidad esperada, muestra inequívoca de la falta de compromiso político por parte de los estados para sostener la federación. Jorge Castañeda ha hecho matices significativos a esta interpretación. Señala que aunque el balance financiero del contingente a lo largo de todo el periodo de vigencia (1824 a 1861) es negativo, hubo lapsos en que cumplió su función política y financiera con relativo éxito. Reconoce que las entidades siempre se preocuparon por cubrir primero sus necesidades financieras y luego las del gobierno nacional. No obstante, entre 1824 y 1832 esta contribución funcionó medianamente bien como fuente de recursos financieros para la Hacienda pública nacional y como instrumento de cohesión de la federación. Durante estos años, la mayoría de los estados se mostró dispuesta a cumplir con su obligación en la medida de lo posible. La dificultad consistió en que el cumplimiento de dicho pago dependía, entre otras cosas, de las condiciones de la economía y de la situación financiera de cada estado, así como de las circunstancias políticas. De hecho, como advierte Luis Jáuregui, algunos gobiernos estatales eran tan o más débiles que el gobierno nacional para controlar la estructura hacendaria de sus respectivos territorios; la mayoría solía tener un alto grado de descentralización a favor de los gobiernos municipales. Dicho de otra manera, aunque quisieran reunir todas las contribuciones que les correspondían carecían de los medios políticos y administrativos para hacerlo[27].

[26] Serrano Ortega, "Tensiones entre potestades fiscales".
[27] Jáuregui, *La Real Hacienda de Nueva España.*

El incumplimiento en el pago del contingente tiene una relevancia menor para explicar los desequilibrios financieros debido a que su participación dentro de la masa general de ingresos de la Hacienda fue poco significativa, incluso entre 1825 y 1830 cuando la recaudación alcanzó sus máximos históricos. Pero sobre todo porque, como sostendremos, la causa central de dichos desajustes no se encuentra en la esfera de los ingresos sino en la del gasto.

El estanco del tabaco también ha sido objeto de dos ensayos; uno de José Antonio Serrano y el otro de David Walker. Serrano analiza los debates en torno al destino del monopolio durante la primera república federal, así como la disputa por su usufructo entre la administración central y los estados. Advierte que estas tensiones, al igual que la incapacidad del estanco para generar los recursos que le demandaban, motivaron cambios frecuentes en su estatus y organización que empeoraron su funcionamiento[28]. Por su parte, Walker subraya la participación de los empresarios privados en el monopolio durante la primera república centralista y el papel de la institución como garante de varios de los empréstitos obtenidos por el gobierno de los agiotistas nacionales[29]. Ambos ensayos dejan claro que el monopolio estuvo muy lejos de proporcionar las sumas que generó durante el periodo colonial y, por consiguiente, de las que se esperaban de él en la etapa nacional. Sin embargo, no ofrecen un análisis cuantitativo seriado de los ingresos que generó la renta, ni de su participación en los montos totales de la Hacienda nacional. Tampoco se ocupan del funcionamiento interno de dicha institución que podría arrojar mayor información para explicar su fracaso como fuente de recursos financieros. Por ello nos parece de particular relevancia retomar tales cuestiones en esta investigación.

Los proyectos y las discusiones teóricas para intentar resolver los desajustes hacendarios también han llamado la atención de los historiadores. Los diversos estudios han mostrado que hubo una polémica permanente sobre el tema durante todo el periodo de la primera república federal, aunque tuvo momentos especialmente intensos como el de 1822 y 1823, cuando se debatió en torno a la disyuntiva entre contribuciones directas e indirectas; en especial el destino de las alcabalas, así como el del estanco del tabaco[30]. Aquí

[28] Serrano Ortega, "El humo en discordia", p. 209. Un análisis detallado de la organización del estanco de la venta y manufactura de la hoja en Jalisco por parte del gobierno del estado, se puede ver en Aguirre Lozano y Motas Palma, "'Astucia y reflexión para librar la ocasión'", pp. 95-100.

[29] Walker, "Bussines as usual".

[30] Rodríguez Venegas, "Las políticas ministeriales durante la regencia y el imperio". Del mismo, "Un acercamiento a las propuestas". La discusión en torno a las alcabalas y los pro-

vale la pena referirse a los trabajos coordinados por Leonor Ludlow acerca de la labor de varios de los ministros de Hacienda, no sólo del periodo que aquí nos ocupa, sino de todo el siglo XIX y las tres primeras décadas del XX[31].

Sin lugar a dudas, el tópico que más ha llamado la atención en fechas recientes ha sido el de las contribuciones directas que se proyectaron desde antes de 1821[32]. No sólo porque se presentaron inicialmente como la panacea para resolver los problemas hacendarios sino, sobre todo, porque a través de ellas se intentó avanzar en la construcción de lo que se juzgaba una Hacienda moderna; es decir, congruente con los principios liberales de generalidad, proporcionalidad y equidad en la tributación. Los ministros de Hacienda, primero del imperio y después de la república, impulsaron el cobro de los gravámenes directos para allegar recursos al erario nacional sin causar tanto daño a la sociedad y a la economía. Según José Antonio Serrano, los impuestos directos no fueron percibidos como un medio coyuntural para recaudar dinero; por el contrario, "formaron parte de un proyecto fiscal que pretendía sentar las nuevas bases de la estructura de ingresos de la Hacienda pública de la nación"[33].

Según el mismo autor, los mexicanos ya estaban familiarizados con los impuestos directos antes de 1821, pues existían desde 1812 bajo principios modernos; sin embargo esta apreciación parece exagerada, pues su instauración no se generalizó y donde ocurrió su cobro fue motivo de numerosos conflictos con las élites y autoridades municipales, tal como prueba Ernest Sánchez Santiró[34].Por otro lado, como consecuencia de la ambigua potestad del gobierno central para imponer contribuciones directas fuera del Distrito Federal durante la primera república federal, el análisis de dichas gabelas no es relevante para el estudio de la Hacienda nacional. Sin duda lo es para la revisión de varios erarios estatales.

Serrano Ortega también hace visible que durante la república federal los proyectos de contribuciones directas nacionales, como el de 1829, chocaron con los intereses de los gobiernos estatales que las vieron como una intromisión en su soberanía y una trasgresión al pacto federal. En otras palabras, estuvieron enmarcadas por la confrontación entre el gobierno central y los

---

yectos para remplazarlas a lo largo de todo el siglo XIX fue revisada por María José Rhi Sausi Garavito, "Breve historia de un longevo impuesto".

[31] Ludlow (coord.), *Los secretarios de Hacienda y sus proyectos*, tomo I.

[32] Serrano Ortega, *Un impuesto liberal en una guerra contrainsurgente.* Sánchez Santiró, "La irrupción del liberalismo fiscal en Nueva España". Sánchez Santiró, "Guerra y restauración".

[33]Serrano Ortega, *Igualdad, uniformidad, proporcionalidad*, p. 45.

[34] Sánchez Santiró, "La irrupción del liberalismo fiscal en Nueva España".

estados. Para los segundos las contribuciones directas eran un medio para que el primero se arrogara facultades fiscales sobre los ciudadanos. En realidad el marco legal era ambiguo en ese sentido. Por un lado, la Constitución de 1824 concedió al Congreso General la facultad para establecer las contribuciones que fueran necesarias para cubrir los gastos de la administración central, pero por el otro, la ley de división de rentas de agosto de ese mismo año fue interpretada por los estados como la formalización de una soberanía plena sobre las fuentes hacendarias que quedaron a su cargo, con exclusión del gobierno nacional, incluido el mismo Congreso General. Así se generó una vaguedad jurídica que cada esfera jurisdiccional buscó interpretar según su conveniencia, ambigüedad que se acrecentó porque nunca se elaboró la respectiva ley secundaria; quizá porque no había voluntad política para ello[35].

El corolario pareciera ser que el pacto fiscal federal arrojó saldos negativos para ambas esferas jurisdiccionales, conclusión que matiza la hipótesis de Carmagnani, según la cual la naturaleza confederal de la república fue la responsable de las crisis financieras del erario nacional en la medida en que fortaleció a los estados en detrimento del primero[36]. Sin embargo, el hecho de que, hasta donde sabemos, durante la república central la situación financiera no parece haber mejorado sustancialmente para la administración nacional ni para la de los departamentos —antes estados— obliga a preguntarse hasta dónde aquel saldo negativo fue consecuencia del pacto federal o bien de otras circunstancias que no necesariamente estaban vinculadas con la estructura constitucional[37]. ¿Debemos creer que si el gobierno general hubiera ejercido la soberanía tributaria plena sobre todos los mexicanos, los problemas de la Hacienda nacional no habrían existido? ¿Era posible la adquisición y ejercicio de tal prerrogativa durante la primera mitad del siglo XIX?

De ahí se sigue que si bien el gobierno nacional careció de soberanía efectiva, aunque sí constitucional, sobre la mayor parte del espacio y de los habitantes del país, ello no significa necesariamente que los estados hayan sido los depositarios y beneficiarios de dicha soberanía. En otras palabras, la disociación entre gobierno central y ciudadanos fue un fenómeno que tam-

[35] *Ibídem*, cap. 2. Ernest Sánchez Santiró ha analizado las razones del fracaso de los proyectos para instaurar las contribuciones directas sobre la propiedad, rústica y urbana, durante la república central. Sánchez Santiró, "La fiscalidad directa en el México decimonónico".

[36]Ibarra, "Reforma y fiscalidad republicana en Jalisco". Del mismo, "De la alcabala colonial a la contribución directa republicana". Miño Grijalva, "Fiscalidad, Estado y federación",

[37] Torres Medina, "La supervivencia de un régimen".

bién sufrieron los estados y por tanto enfrentaron serios problemas para legitimar su potestad fiscal. Tal parece que en efecto la mayoría de los erarios estatales fracasó también en su política recaudatoria. No obstante, opino que esta falla no se puede imputar al pacto federal de 1824. Es probable que los erarios provinciales ya acusaran fuertes déficits antes de ese año, tal como lo sugieren algunos de los estudios citados. En todo caso, hay que prestar atención al peso que supuso el contingente en sus finanzas

Una importante diferencia metodológica de esta investigación respecto a la valiosa historiografía de que se parte, es el análisis desagregado de los componentes más importantes de la Hacienda nacional, tanto de los ingresos como de los egresos. Hasta ahora, salvo el macroanálisis elaborado por Marcello Carmagnani y los estudios monográficos de Jorge Castañeda e Israel Arroyo sobre los ingresos del contingente, no se ha ofrecido una perspectiva cuantitativa y gráfica sobre el comportamiento del erario público. Esta información, enriquecida con el estudio de la legislación; el debate parlamentario, las polémicas en la prensa y folletería, resulta sumamente elocuente y muestra algunos matices distintos a los observados por algunos autores. Sin embargo, la principal contribución metodológica de este trabajo consiste en la incorporación más sistemática del gasto en el análisis de la dinámica hacendaria nacional. Ello permitió percatarnos de que la principal debilidad del pacto fiscal federal de 1824 no fue una desigual distribución de las rentas entre estados y gobierno general en detrimento de éste, sino la omisión de la deuda pública, sobre todo la interna, en el presupuesto de gastos del gobierno nacional. De hecho, los desequilibrios financieros causados por la deuda fueron mucho mayores a los atribuibles a la morosidad y parcialidad de los pagos de los estados por concepto del contingente y el estanco del tabaco.

Debo hacer patente mi profundo agradecimiento a las personas que de diferentes maneras contribuyeron a darle forma a este proyecto y que con sus sabios consejos evitaron que perdiera el rumbo. En primer lugar a Sandra Kuntz por asumir el reto de dirigir la investigación, cuyo primer producto fue una tesis que revisada y corregida se presenta ahora como libro. A lo largo de esta travesía que hicimos juntos pude constatar su enorme calidad humana, disposición y su reconocido rigor académico que se tradujo en una lectura minuciosa y crítica de cada página que escribí y reescribí. Un agradecimiento profundo también a Luis Aboites y Luis Jáuregui por la lectura aguda y minuciosa del texto completo, así como por sus continuas, certeras y gentiles críticas que me mostraron ángulos del problema de investigación que de otro modo no habría vislumbrado. Debo un reconocimiento especial a Carlos

Marichal, pionero y maestro de los practicantes de la historia hacendaria en México, por sus pertinentes y eruditos consejos, y porque de modo generoso compartió conmigo su base de datos con la información cuantitativa de las memorias de Hacienda mexicanas del siglo XIX que facilitaron en mucho la labor de análisis. De enorme utilidad y muy sugerentes fueron también las críticas y consejos de Manuel Miño, que pese a sus múltiples compromisos se tomó el tiempo para leer un borrador completo de este trabajo. Vaya otro agradecimiento para él.

Algunos otros reconocidos expertos leyeron fragmentos de este libro. Mi más sincera gratitud a Josefina Zoraida Vázquez por su comentarios, apoyo y amistad, así como a María del Pilar Martínez López-Cano, Ernest Sánchez y Antonio Ibarra. Debo un reconocimiento muy especial a Marcello Carmagnani y a Carlos Sempat Assadourian en cuyos seminarios, no por casualidad, se incubó la idea que desembocaría en este libro. En algunos otros foros expuse ciertas ideas embrionarias que aquí desarrollo con más amplitud; en ese contexto agradezco los comentarios que recibí de José Antonio Serrano, Jaime Olveda, Will Fowler, Gerardo Lara y Catherine Andrews.

La conclusión de este trabajo fue posible gracias al apoyo de numerosas instituciones. En primer lugar debo señalar a El Colegio de México, que me acogió en su seno y en cuyas aulas deambulé entre 2001 y 2003. Inmensa es mi deuda académica con esta institución. De septiembre de 2001 a agosto 2004 conté con una beca del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) para la realización de mis estudios, sin la cual difícilmente hubiera podido cumplir con esa fase de mi formación. De 2004 a 2012 la Universidad Autónoma de Tamaulipas me abrió sus puertas para incorporarme como profesor investigador de tiempo completo. En esta institución encontré amplias facilidades para dar curso a esta investigación, en especial en su Instituto de Investigaciones Históricas y en la licenciatura en Historia que alberga la Unidad Académica Multidisciplinaria de Ciencias, Educación y Humanidades. Gracias al apoyo del Programa para el Mejoramiento del Profesorado (Promep), a través del Cuerpo Académico de Historia e Historiografía Regional, pude asistir en varias ocasiones a la Ciudad de México para consultar los acervos documentales. De igual modo me beneficié con recursos del Programa de Fondos Mixtos (Fomix) del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) y del Consejo Estatal de Ciencia y Tecnología de Tamaulipas (Cotacyt), gracias a ellos en el verano de 2009 pude realizar una estancia de investigación en la Nettie Lee Benson Collection de la Universidad de Texas en Austin. Mi gratitud también va para Virginia Marisol Escobedo Aguirre,

Ezequiel Esteves Austria, Gina Borchi Klapp y Mariana Coronel por su invaluable apoyo en la labor de recopilación de la información.

En la recta final, fue fundamental el beneficio de un año sabático que me concedió la Universidad Autónoma de Tamaulipas y la hospitalidad del Instituto de Investigaciones Históricas de la UNAM, de septiembre de 2011 a agosto de 2012, como posdoctorante. Gracias a ello pude llevar a cabo la revisión, corrección y adecuaciones del texto, indispensables para su publicación. Por supuesto, me siento muy honrado por el hecho de que tres instituciones de tanto prestigio como El Colegio de México, el Instituto de Investigaciones Históricas de la UNAM y el Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora hayan acogido este trabajo y hecho posible su publicación.

Por último, debo reconocer a mi esposa Catherine Andrews, no sólo por ser una interlocutora intelectual, sino por su paciencia, apoyo y sacrificios para que yo dispusiera de más tiempo para la investigación, en cuyo proceso arribaron a nuestras vidas los dos *Hernandrews*: Samuel y Nora. A los tres dedico este trabajo.

I

LA MISERIA DE LA LIBERTAD: LA POLÍTICA HACENDARIA DE LA REGENCIA Y LA SOBERANA JUNTA PROVISIONAL GUBERNATIVA, 1821-1822

I
LA MISERIA DE LA LIBERTAD: LA POLÍTICA HACENDARIA DE LA REGENCIA Y LA SOBERANA JUNTA PROVISIONAL GUBERNATIVA, 1821-1822

El efecto de la política recaudadora española sobre el mercado del dinero en la Nueva España a fines del siglo xviii y principios del xix ya ha sido ampliamente analizado por Carlos Marichal y algunos otros historiadores[1]. Este autor ha subrayado las funestas secuelas financieras que las fuertes exacciones, impuestas antes de la independencia, tuvieron para los primeros gobiernos mexicanos. Por su parte, otros investigadores han analizado con detenimiento las consecuencias negativas de la guerra intestina de 1810 sobre la economía y la estructura hacendaria novohispanas que se prolongaron hasta la etapa nacional. De igual modo, han subrayado que el incremento de la carga impositiva y de los préstamos forzosos entre 1810 y 1821 acrecentó el malestar entre la población así como la descapitalización del aparato productivo. Así se acumuló una deuda pública que cuando fue reconocida por el gobierno independiente, se convirtió en un pesado lastre presupuestario[2].

La política fiscal borbónica, en especial aquella aplicada durante la guerra de independencia, y el conflicto bélico mismo, contribuyeron significativamente a desarticular la Hacienda pública novohispana; sin embargo, no son factores suficientes para explicar los problemas financieros de los primeros gobiernos nacionales. En este capítulo se argumenta que las decisiones hacendarias tomadas durante los meses que siguieron a la proclamación del Plan de Iguala, en febrero de 1821, aceleraron el desmoronamiento financiero del tesoro público, a saber, la supresión de diversos impuestos y la reduc-

[1] Marichal, *La bancarrota del virreinato*; del mismo, "Beneficios y costes"; "El sistema fiscal"; "Las guerras imperiales", "Una difícil transición fiscal". Tepaske, "La crisis financiera del virreinato". Para analizar el proceso de consolidación de los vales reales a partir de 1804, véase a Wobeser, *Dominación colonial*.

[2] Romero Sotelo, *Minería y guerra*. Romero Sotelo y Jáuregui, *Las contingencias*. Cárdenas, *Cuándo se originó*. Valle Pavón, "El consulado de México"; Vega, Josefa, "Los primeros préstamos".

ción de las tasas de otros. Dichas medidas obedecieron a la presión de diversos actores sociales, a la falta de información sobre el potencial real del aparato recaudatorio y de las necesidades que enfrentaría, así como a una exagerada proyección de la capacidad económica del país.

De igual modo se demuestra que la propagación de las ideas liberales y el sentimiento anticolonial incidieron en la desarticulación del viejo sistema fiscal. Así, la creencia de que una política fiscal liberal era una condición necesaria para fomentar la producción minera supuso la reducción significativa de la principal fuente de ingresos hacendarios del periodo virreinal. También se arguye que este mismo principio doctrinario, así como la actividad de los diversos grupos de presión, impidieron que los aranceles proporcionaran los recursos necesarios para dar vigor a la Hacienda pública, la cual se vio obligada a recurrir desde muy temprano a los empréstitos.

Las disposiciones referidas contribuyeron al descenso considerable de las rentas del erario nacional, cuya estructura estaba sumamente maltrecha. Como resultado, desde muy temprano se presentaron problemas para financiar las necesidades básicas de la administración pública. En consecuencia, el gobierno provisional no tuvo más remedio que recurrir a medidas impopulares asociadas con el antiguo régimen, que enfrentaron un imaginario antifiscal y minaron la legitimidad de las autoridades centrales recién constituidas.

Libertad *vs.* finanzas públicas

El éxito del Plan de Iguala, y por consiguiente de Agustín de Iturbide, para articular los intereses de la mayor parte de los sectores sociales y actores políticos novohispanos e inclinarlos en favor de la independencia, se debió a su tono incluyente y general. No obstante, esa fue también su debilidad al momento de constituir un gobierno, pues resultó harto difícil satisfacer las expectativas generadas por el plan y por la propaganda insurgente que se difundió a partir de 1810. Los agravios y necesidades que cada grupo social tenía eran diversas y muchas veces contradictorias. La legitimidad de la independencia descansaba fundamentalmente en el supuesto de que con ella, por un lado, llegarían a su fin los atropellos y abusos atribuidos a los representantes del gobierno español; y por el otro, que se respetarían las prerrogativas y derechos de los estamentos privilegiados que la suscribieran. De ahí se sigue que la adhesión de estos grupos a la independencia no necesariamente estuvo motivada por fines patrióticos, nacionalistas o anticolonialistas; fue más bien el resultado del reco-

nocimiento de que la subordinación a la Corona española ya no era factible en las circunstancias imperantes tanto en la metrópoli como en Nueva España[3].

Casi todos los grupos sociales esperaban una modificación radical del esquema tributario vigente hasta 1821, empero había divergencias profundas sobre el paradigma que debía adoptarse. Para ciertos sectores, en especial los de menores recursos económicos, cualquier tipo de gravamen impuesto desde el centro del país estaba fatalmente asociado con el despotismo que se pretendía sepultar; en consecuencia, no estaban dispuestos a ceder la más mínima parte de su renta a las autoridades centrales, en tanto que no se tradujera en beneficios inmediatos, directos y tangibles. Mucho menos podrían decidir la forma en que tales recursos se gastarían. En consecuencia, sólo accederían a contribuir para sostener la administración de sus gobiernos locales, así como las necesidades y la vida ritual de sus localidades. Por supuesto que había grupos sociales, generalmente miembros de la élite cultural y de la clase política, que comprendían la relevancia y necesidad de una estructura fiscal central, como condición inexcusable para la existencia del Estado que pretendía vertebrarse[4].

Para la mayor parte del grupo gobernante encabezado por Iturbide era clara la necesidad de las contribuciones de la sociedad para el sostenimiento del Estado, aunque tampoco podía soslayar los reclamos antifiscales de cuya satisfacción dependía la legitimidad del nuevo régimen. Por lo tanto, el reto consistía en cómo eliminar los pretendidos rasgos de arbitrariedad del antiguo aparato recaudatorio, sin deslegitimar toda forma de estructura fiscal central.

Durante los meses que siguieron a la proclamación del Plan de Iguala, Iturbide y sus colaboradores accedieron a varias de las demandas antifiscales de los diversos sectores sociales, no sólo para atraerse el apoyo popular, sino también porque no había una claridad sobre las consecuencias financieras que dichos actos generarían, ni sobre el estado de abatimiento que padecía el erario público. Este descuido es perfectamente comprensible si se presta atención al estado de euforia y optimismo que imperaba y que hacía suponer el inminente arribo a una época de prosperidad sustentada en la presunta riqueza del territorio ya mexicano[5]. Se calculaba que aun eliminando todos

[3] *Vid.* Anna, *El imperio de Iturbide*, pp. 14-22. *Vid.* Tenenbaum, "Sistema tributario y tiranía", pp. 212-213. Ávila, *Para la libertad*, pp. 71-75.

[4] *Vid.* Carmagnani, "Finanzas y Estado", pp. 136-137.

[5] En palabras de Lucas Alamán, se confiaba "indiscretamente en la riqueza del país, todas las providencias que se dictaron parecen no haber tenido más objeto que aumentar el exceso de los gastos, con los sueldos cuantiosos del generalísimo, su padre, regentes, ministros, generales, secretarías de despacho y de la junta y otros, disminuyendo al mismo tiempo los recursos por

los impuestos extraordinarios y reduciendo o suprimiendo algunos ordinarios, quedaría un excedente presupuestario que cubriría holgadamente las necesidades financieras de la administración pública. El problema era que se había heredado un edificio hacendario resquebrajado por las exacciones que había llevado a cabo la administración española en las tres últimas décadas, así como por la guerra intestina que había dislocado los canales y fuentes de recaudación, y que consumió buena parte de los ingresos. Una dificultad adicional de no menor relevancia era el estado de postración de algunas áreas del aparato productivo a consecuencia de la guerra y la fuga de capitales. Tal situación restringió la capacidad tributaria de los actores económicos que, no obstante la recuperación de algunas regiones y sectores productivos, no logró resolverse de manera inmediata. En este escenario resulta comprensible que en 1822 la tesorería general situada en la Ciudad de México, la más importante de todas, apenas reuniera un 1 348 170 pesos, cuando en 1810 había recaudado 6 455 422 pesos, es decir, había experimentado una reducción del 81%[6].

A pesar de que el estado en que se recibió la Hacienda en 1821 no era nada halagüeño, la explicación de sus miserias posteriores no puede atribuirse exclusivamente a los acontecimientos de los últimos años del periodo virreinal, en particular a los del periodo de guerra. El papel de artífice del acuerdo mediante el cual se consiguió la independencia dotó de un alto grado de popularidad y poder político a Iturbide, lo cual le permitió tomar decisiones trascendentales en materia política y fiscal desde antes de la firma de la independencia. Estas disposiciones también desempeñaron un papel crucial en la desarticulación del sistema hacendario virreinal. El 30 de junio de 1821, con el argumento de que era "justo [que] desde ahora comience el pueblo a sentir los beneficiosos frutos de su independencia con el alivio de las exorbitantes pensiones que lo gravan", Iturbide decretó la abolición de todas las contri-

---

la baja de las alcabalas y demás derechos, con lo que los productos de las aduanas quedaron reducidos a sumas mucho menores que las que antes tenían". Alamán, *Historia de México,* t. 5, p. 411. Las manifestaciones de este optimismo desbordado son numerosas tanto mediante escritos en la prensa como en opúsculos. Un buen ejemplo lo constituye el ensayo de Tadeo Ortiz de Ayala, en el cual sugiere las medidas que deberían adoptarse para llevar a México por el camino de la prosperidad. Aunque se insistía en los riesgos que se cernían sobre la joven nación, se expresaba la convicción de que en un futuro próximo ocuparía un lugar privilegiado entre las naciones más poderosas del orbe gracias a sus abundantes recursos naturales. Ortiz de Ayala, *Resumen de la estadística.*

[6] Alamán, *Historia de México,* t. 5, pp. 421-423.

buciones extraordinarias impuestas a partir de 1810; es decir, la subvención temporal de guerra, la contribución directa establecida para el mismo fin, el derecho de convoy, el 10% sobre el valor y alquiler de las casas, y la sisa, "cuyo nombre solo horroriza, y da idea de su arbitrariedad"[7].

En el mismo decreto, Iturbide dispuso la reducción de la alcabala al 6%, porcentaje cobrado antes de 1810, cuando se elevó el impuesto al 14% para las mercancías *atarifadas* y al 12% para las *aforadas*[8]. En ambos casos se agregaron dos puntos más destinados a amortizar y cubrir los réditos de la deuda de veinte millones de pesos, contraída por el gobierno virreinal en 1810 con el estamento mercantil[9]; es decir, que entre ese año y 1821 dichas mercancías estuvieron gravadas con el 16 y el 14%, respectivamente[10]. Iturbide expresó la intención de liberar de toda carga a los insumos para la minería, aunque debido a las necesidades del ejército pagarían sólo por un tiempo el 6% de alcabala. Las contribuciones adicionales de cuatro y un peso y medio que pesaban sobre el aguardiente de caña y el vino locales también se derogaron, pues era sabido que habían sido instituidas para favorecer a los vinos provenientes de España; sólo cubrirían el 6% de alcabala. En contrapartida,

[7] "Bando publicado por el capitán del ejército imperial de las tres garantías, y comandante interino de Oaxaca en que reproduce el decreto de 30 de junio de 1821, que envió Agustín de Iturbide", *El Yucateco ó amigo del Pueblo,* núm. 64, 8 de noviembre de 1821, p. 255. Según Lucas Alamán, Iturbide tomó estas medidas para "popularizar la revolución". Además, la Junta aprobó más tarde estas disposiciones, "que hubiera sido imposible derogar, aun cuando no hubiese tenido las mismas ideas, pues se consideraban como el primer fruto de la independencia". Alamán, *Historia de México,* t. 5, p. 414. El decreto de abolición de las contribuciones extraordinarias, expedido por Agustín de Iturbide el 30 de junio de 1821, consta de siete artículos y se puede leer en *El Yucateco ó amigo del Pueblo*, núm. 42, 18 de septiembre de 1821, pp. 166-167. Dicha disposición fue ratificada por la Soberana Junta Provisional Gubernativa el 7 de octubre de 1821. Yáñez Ruiz, *El problema fiscal,* vol. 1, pp. 272-273. Un análisis detallado de dicho bando se encuentra en Sánchez Santiró, *Las alcabalas mexicanas*, pp. 67-72.

[8] Las mercancías *atarifadas* eran aquellas cuyo impuesto consistía en una tarifa establecida y publicada previamente por los funcionarios de la Hacienda pública; en cambio, las *aforadas* eran valuadas en el momento del pago en la aduana correspondiente. En función del precio del día se fijaba el monto del gravamen.

[9] Valle Pavón, "El Consulado de comerciantes", pp. 387-420. De la misma, "Los empréstitos".

[10] Sánchez Santiró, *Las alcabalas mexicanas,* pp. 20-21. Lucas Alamán refiere que Iturbide dispuso que se conservara temporalmente el cobro del 2% para la amortización de la deuda de los veinte millones, de modo que en realidad la alcabala sería de un 8%, no obstante, el decreto nada dice al respecto. No queda claro, pues, si se mantuvo esa sobretasa y en caso afirmativo, hasta cuándo. Alamán*, Historia de México*, t. 5, pp. 414-415.

el aguardiente y los vinos extranjeros, de acuerdo con un decreto del 20 de febrero de 1822, pagarían el 12%[11].

Antes de 1821, el pulque, de amplio consumo entre los novohispanos del centro del virreinato, tuvo una alcabala superior a la de otras mercancías. Gracias a ello fue el producto que mayores ingresos alcabalatorios proporcionó a la Real Hacienda. No obstante, en consonancia con la política de reducción de impuestos, el 4 de enero de 1822 la Soberana Junta Provisional Gubernativa, nombrada por Iturbide el 28 de septiembre de 1821[12], decretó que en lugar de los dos reales un grano por arroba de pulque fino u otomí sólo se cobrara medio real, es decir, una rebaja del 75%. El pulque de menor calidad, conocido como tlachique, sólo pagaría la mitad que el fino[13]. Una consecuencia de esta medida tan complaciente fue la caída de los ingresos por este rubro, ya de por sí bastante disminuidos. En 1820 habían ingresado a la Real Hacienda 333,694 pesos por concepto de la alcabala del pulque; pero

[11] Alamán, *Historia de México,* t. 5, p. 419. Este autor no señala si al 12% de alcabala que recaía sobre el aguardiente y vinos extranjeros se agregaba el cobro del 6% de alcabala eventual, con lo cual el gravamen llegaría a 18%.

[12] El 28 de septiembre de 1821, luego de firmarse la Independencia, Iturbide nombró un órgano legislativo llamado Soberana Junta Provisional Gubernativa, integrada por 38 individuos. Uno de los primeros actos de este cuerpo consistió en designar una Regencia, que fungiría como poder ejecutivo mientras se definía quién ocuparía el trono del imperio mexicano, la cual estuvo integrada por Iturbide, en funciones de presidente, Juan O'Donojú, Manuel de la Bárcena, José Isidro Yáñez y Manuel Velásquez de León. Debido a la muerte de O'Donojú en octubre de 1821, su lugar en la Regencia lo ocupó el obispo de Puebla, Antonio Joaquín Pérez, quien dejó la presidencia de la Soberana Junta Provisional Gubernativa. Anna, *El imperio de Iturbide,* pp. 48-50.

[13] Un peso era igual a ocho reales, un real equivalía a doce granos. Una carga de caballería equivalía a dos arrobas, es decir, lo que transportaba una mula. Por un burro debían pagar sólo 3 reales, si era pulque fino, pues cargaba poco menos de carga y media. En el mismo decreto se estipuló la supresión de la garita de San Cosme, exclusiva para el pulque, de tal manera que el licor sería registrado en las garitas dedicadas a todo tipo de mercancías y pagarían el impuesto en la Aduana. Esto de debió a las constantes quejas de abusos cometidos por los recaudadores en perjuicio de los introductores de pulque y de la Hacienda. "Bando sobre que a los pulques se cobre sus derechos, no ya por arrobas, sino lo que equivale a lo mismo por carga de caballería", expedido el 4 de enero de 1822 en la Ciudad de México por la Soberana Junta Provisional Gubernativa, en *La Gaceta del Gobierno Imperial de México*, t. I, núm. 66, 14 de febrero de 1822, pp. 520-522. *Historia Parlamentaria de los Congresos Mexicano*s, Serie I, vol. II, t. 1, Sesión del 4 de enero de 1822, pp. 171-172. Un mes más tarde, el 13 de febrero, se decretó que en las aduanas foráneas se cobrara un impuesto *ad valorem* del 9% al pulque fino y del 4 al tlachique.

en 1822 apenas se reunieron 203,939, es decir, hubo un descenso del 40%[14]. Para ilustrar el impacto de estas medidas vale señalar que en 1810 la aduana de la Ciudad de México recaudó por ese concepto 283,000; en 1820 la guerra y la desarticulación de la estructura recaudatoria hicieron descender los ingresos a 138,000. En 1822, luego de las medidas del gobierno nacional, sólo entraron 88,000. Esto significa que la recaudación de la aduana capitalina en 1822 cayó un 70% respecto a 1810, y un 46% en relación con los ingresos de 1820, este último porcentaje atribuible a las decisiones del gobierno[15].

La idea de restaurar la minería como columna vertebral de la economía nacional requería, según la opinión dominante, que se aligerara la enorme carga fiscal que había gravitado sobre ella durante el periodo colonial. Con este afán, la Soberana Junta Provisional Gubernativa dispuso que casi todos los impuestos que recaían sobre los metales se compactaran en uno solo equivalente a un modesto 3%. Si bien el espíritu explícito de esta decisión era el fomento del que había sido el principal ramo productivo de la economía novohispana, también puede interpretarse como una concesión al poderoso estamento minero que había reconocido el Plan de Iguala y que esperaba beneficiarse con el nuevo orden político[16]. Es importante aclarar que en 1821

[14] Medina, *Exposición*, pp. 18 y 85. Archivo General de la Nación de México (en adelante AGNM) Historia, vol. 600. Ambas fuentes citadas por Sánchez Santiró, "La fiscalidad del pulque", p. 81.

[15] *Vid.* Guedea, *La insurgencia en el departamento*. Alamán, *Historia de México,* p. 415. Si se desea profundizar en el desempeño de la fiscalidad sobre el pulque durante la época virreinal, véase Hernández Palomo, *La renta del pulque*.

[16] En palabras de Leonor Ludlow, "fueron cancelados los derechos del 1%, los del diezmo y del real señoreaje, además del pago de ocho maravedíes en cada marco de plata que se pagaba por concepto de afinación, al igual que 26 maravedíes en cada marco de pasta mixta por el Apartado. Otros impuestos suprimidos fueron: el derecho de cuatro ochavas en piezas de plata y el de media ochava en las piezas de oro, llamado título de bocado en la Casa de Moneda, además de los derechos a las pastas de oro y plata y a la moneda que se impusieron durante la revolución. En el acuerdo se precisó que por única contribución se cobraría solamente el 3% sobre el verdadero valor de la plata, y lo mismo sobre el del oro, recaudándose este derecho en los mismos términos que se verificaba el 1% y el diezmo. En tanto que en la Casa de Moneda de México sólo se cobrarían dos reales a cada marco de plata y oro como coste de amonedación, y para las nuevas casas provinciales se formaría un presupuesto para determinar los impuestos a cobrar. Por lo que toca al derecho de apartado sólo se cobrarían dos reales por marco de plata mixta en vez de los cinco y medio reales, y se apartarían a los introductores todas las pastas que según su ley de oro sea costeado en la operación. Los dueños de platas mixtas quedaban en libertad de ejercitar esta operación por si o donde más les conviniera. En los ensayes foráneos la Junta acordó que sólo se cobraría el costo verdadero de las operaciones de ensaye, así como los de fundición en las piezas que lo exijan, quedando supri-

los impuestos mineros no estaban fluyendo hacia las arcas del gobierno central, sino que se quedaban casi totalmente en las cajas provinciales. Este hecho y la drástica reducción de los impuestos cerraron la posibilidad para que en el futuro el ramo volviera a ser la columna vertebral de la Hacienda pública central. Sin embargo, tampoco lo fue para la mayoría de las haciendas estatales ya en el periodo de la república federal.

Las disposiciones hacendarias no siempre parecen haber obedecido de manera predominante a una racionalidad económica que buscara eliminar las trabas al comercio interior y promover el desarrollo de las actividades, aunque se justificaran con ese discurso. Respondían también al criterio político de extirpar aquellos impuestos sobre los cuales recaía la animadversión social. Se buscaba, reiteramos, responder a las expectativas sociales generadas en torno a la independencia y al deseo de Iturbide de legitimar su plan. Aquí vale la pena subrayar que en el discurso apologético de estas medidas se expresaba claramente la pretensión fundamental de restaurar el orden fiscal que había estado vigente hasta 1810, pero sin las contribuciones que habían gravitado sobre los indios y con una sustancial rebaja de los pesados impuestos sobre la minería, dos de los rubros más importantes de la composición de los ingresos coloniales. Por consiguiente, se trataba de una reacción a las disposiciones fiscales impuestas por los virreyes a partir de ese año, mismos que habían gravado en exceso a los novohispanos expoliando buena parte de la riqueza social[17]. Sin embargo, en los hechos también se modificó el esquema hacendario anterior al inicio de la guerra.

---

mido el llamado derecho de bocado. Por último, los miembros de la Junta Provisional acordaron, que una vez que fuera verificado en las tesorerías nacionales el pago de la única contribución en el ramo de la minería, sus dueños podrían venderlos o emplearlos libremente, sin que ello se tradujera en nuevos costes. En el ramo de la amonedación la Junta concedió reducir el valor metálico en las piezas monetarias, permitiendo que se bajaran seis granos de feble en lugar de los diez y ocho que entonces se toleraban. Además se ponían fin al estanco del azogue al liberarse el derecho de azogue en caldo de cualquier procedencia, en tanto que el gobierno se comprometía a franquear la pólvora". Ludlow, "Élites y finanzas", p. 88. *Vid.* Yáñez Ruiz, *El problema*, pp. 273-274.

[17] En un panfleto publicado por esos meses en el que se hacía una apología de las disposiciones fiscales realizadas por Agustín de Iturbide y la Soberana Junta Provisional Gubernativa, luego de dar ejemplos de gobernantes que habían sufrido las consecuencias de imponer pesadas gabelas a sus súbditos, se afirmaba que esa había sido la causa por la que los angloamericanos se habían emancipado. Y por las mismas razones lo habían hecho los americanos españoles, de ahí que el recién instalado y benéfico gobierno hubiera de inmediato "[…] quitado las pensiones y moderado la alcabala". Nogarao, *Parabién a los señores comerciantes*, Imprenta de Don Mariano Ontiveros, México, 1821.

Un argumento para justificar las decisiones referidas, reiterado en el discurso político y periodístico del momento, fue que así lo dictaban los principios de doctrina económica. En palabras de Iturbide, la experiencia y los "economistas políticos" habían demostrado que "el recargo de contribuciones públicas sobre los efectos del comercio y de la industria al paso que entorpecen el giro y progreso de estos dos importantes ramos de la prosperidad no produce al fondo nacional el aumento que con él quiere dársele, sino que por el contrario lo empobrece y aniquila"[18]. Dicho de otro modo, la política fiscal no debería ser más el instrumento para despojar de su patrimonio y empobrecer a los miembros de la sociedad, sino para promover la riqueza social. Según Lorenzo de Zavala, varios de los miembros de la Soberana Junta Provisional Gubernativa estaban impregnados de los mismos principios doctrinarios, entre ellos José María Fagoaga, Hipólito Odoardo, Francisco Sánchez de Tagle, Manuel de Heras Soto —conde de Heras—, y otros más, quienes "[…] habían leído obras de política sin haber visto siempre la práctica de gobernar […]"[19]. Desde la perspectiva del político y escritor yucateco, la culpa por el casi total desmantelamiento apresurado de la estructura fiscal fue de la Junta más que de Iturbide. En realidad se trató de una responsabilidad compartida, pues no se puede soslayar que muchas de las decisiones obedecieron a iniciativas de Iturbide, quien, como se señaló, suprimió impuestos incluso antes de septiembre de 1821 cuando se formó la Junta.

Esta postura doctrinaria, evidencia de la retórica liberal en que se sustentó la política del gobierno provisional, resulta todavía más clara ante la decisión de incorporar a los indios al pago de la alcabala, del cual habían estado exentos durante el régimen virreinal. En el artículo 4° del citado decreto de 30 de junio, se argumentó que "habiendo mudado los indios de estado civil y repugnando todo privilegio al sistema de igualdad que establece la Constitución española, cuya observancia hemos protestado *ínterin* nuestra representación nacional decreta y sanciona la del Imperio mejicano", deberían contribuir con los mismos gravámenes que el resto del cuerpo social. Se arguyó que la exención no era un privilegio para los indios, pues pagaban la alcabala cuando compraban mercancías sujetas al gravamen, toda vez que aunque formalmente la cubría el comerciante, éste la trasladaba al consumidor. Con esta medida se avanzó en el proceso de igualación jurídica de "los

[18] Decreto expedido por Agustín de Iturbide en 30 de junio de 1821, en *El Yucateco ó amigo del Pueblo*, núm. 42, 18 de septiembre de 1821, pp. 166-167.

[19] Zavala, *Ensayo histórico,* t. I, pp. 90-91.

antes llamados indios", que ya se habían beneficiado de la abolición del infamante tributo, decretada en la Nueva España por el virrey Francisco Xavier Venegas el 26 de mayo de 1810; determinación ratificada y extendida a todos los dominios hispanoamericanos por las Cortes de Cádiz en marzo de 1811[20]. En este mismo contexto debe entenderse la supresión, en febrero de 1822, de otros impuestos que recaían exclusivamente sobre las antiguas repúblicas de indios, tales como el medio real de ministros, el medio real de hospital, y el real y medio de cajas de comunidad. Como consecuencia, se dispuso que los indios pudieran ser atendidos en cualquier hospital, como cualquier ciudadano, y ya no exclusivamente en el "de naturales", que se sostenía con el medio real señalado. De hecho, este hospital fue suprimido[21].

En el mismo decreto de 30 de junio de 1821 se dispuso la supresión de las tarifas para el cobro de la alcabala, de modo que se tendría que recurrir siempre al aforo para determinar el precio del cual se deduciría el impuesto del 6%. En otras palabras, el precio de las mercancías a partir del cual se establecería el monto del impuesto, se fijaría en el momento del cobro según el criterio de

[20] El bando del virrey de la Nueva España Francisco Xavier Venegas, del 26 de mayo de 1810, mediante el cual se abolió el tributo y otros impuestos que recaían sobre los indios; así como el decreto de las Cortes de Cádiz del 13 de marzo de 1811 en el cual ratificó el ordenamiento anterior y lo hizo extensivo a toda Hispanoamérica, se pueden consultar en Yáñez Ruiz, *El problema fiscal,* vol. 1, pp. 242-244 y 246-247. La decisión del virrey Francisco Xavier Venegas de abrogar el tributo indígena tuvo como objetivo contrarrestar el movimiento insurgente de Hidalgo. *Vid.* Menegus, "Alcabala o tributo", pp. 122-124. La restauración del absolutismo en 1814 implicó la reimplantación del tributo indígena. Sánchez Santiró, *Las alcabalas mexicanas*, p. 49.

[21] "Decreto de la Soberana Junta Provisional Gubernativa suprimiendo la contribución de medio real para ministros, el de hospital y el real y medio de caja de comunidad", de 21 de febrero de 1822, en *La Gaceta Imperial de México*, t. II, núm. 14, de 30 de marzo de 1822, pp. 105-106. La supresión de estas contribuciones fue objetada por José María Fagoaga llamando la atención sobre los inconvenientes de despojar de sus recursos al hospital de indios. Juzgó que si se deseaba despojar de su carácter ignominioso a tales gabelas sería más adecuado hacerlo extensivo a toda la población, pero no suprimir tan útiles establecimientos. Espinoza de los Monteros replicó que "[…] era menester ante todo, quitar esta pensión a los indios, para darles a entender de ese modo, que se accedía a sus justos deseos, y que no se les gravaría como indios en su clase particular". Ese fue el criterio que se impuso, aunque se aclaró que posteriormente se dictarían disposiciones para establecer hospitales en las cabeceras de todos los pueblos. Al final lo que ocurrió fue que se dejó a los pueblos sin recursos para sus gastos y tampoco se instalaron los referidos hospitales. El que existía en la Ciudad de México fue clausurado, quedando sin uso durante una temporada. Posteriormente se instaló una fábrica de mantas, y más tarde una imprenta al mismo tiempo que el edificio principal se convirtió en vecindad. Su teatro fue donado al Colegio de San Gregorio. Alamán, *Historia de México*, t. 5, pp. 462-465.

dos comerciantes honorables del lugar y del receptor de alcabalas. Esta decisión obedecía a las quejas de que la rigidez de las tarifas preestablecidas impedía ajustar de inmediato el impuesto a las fluctuaciones de los precios de las mercancías, afectando algunas veces al contribuyente y otras a la Hacienda pública.

Por otro lado, en octubre de 1821 la Soberana Junta Provisional Gubernativa dispuso la supresión del gravamen del 10% que se cobraba a las mercancías que salían de la Ciudad de México; así como el 6% que por la misma razón se cobraba en las aduanas foráneas[22]. Las decisiones hacendarias tomadas durante los meses que siguieron al Plan de Iguala tuvieron fatales consecuencias para las finanzas del gobierno nacional. En la euforia del momento no se prestó la debida importancia al estado real que guardaba el erario y tampoco había una perspectiva realista sobre sus posibilidades.

Las aduanas de la libertad: aranceles y Hacienda pública

La experiencia de la política comercial restrictiva aplicada por la monarquía española en sus dominios americanos y la difusión del liberalismo económico tuvieron como consecuencia que para 1821 hubiera en México un consenso más o menos generalizado de que el nuevo país debía abrir las puertas al comercio internacional. Por otro lado, la asociación del prohibicionismo con el supuesto despotismo español tuvo como corolario lógico la convicción de que la independencia debía traducirse también en una libertad de comercio y en una reducción de los aranceles a las importaciones. Existía la creencia de que la medida no afectaría al erario público, pues aunque las tasas impositivas fueran más bajas, el aumento de las transacciones mercantiles sin la intermediación española sería tal que se recaudarían cantidades más elevadas que en la época virreinal. En ese tenor, una de las preocupaciones mayores de la Soberana Junta Provisional Gubernativa fue el establecimiento de las bases que regularían el comercio exterior. Debido a que en los meses siguientes a la proclamación del Plan de Iguala comenzaron a arribar buques extranjeros a algunos puertos, la Soberana Junta decidió ocuparse del asunto. En noviembre de 1821 estableció ciertas reglas provisionales mientras se consensuaba un acuerdo más completo y satisfactorio para los diversos actores interesados en la materia[23]. Según el

[22] Yáñez Ruiz, *El problema fiscal*, vol. 1, pp. 272-273.

[23] Tal parece que la premura de la Soberana Junta Provisional Gubernativa para ocuparse del asunto de los aranceles se debió a que en las semanas anteriores habían arribado ya algunos

arancel interino, decretado el 15 de diciembre de 1821, todos los gravámenes coloniales a las importaciones quedarían reducidos a uno sólo del 25% *ad valorem*[24]; más 2,5 pesos por tonelada para todos los buques extranjeros que ingresaran a puertos mexicanos[25]. Los únicos efectos que tendrían un impuesto especial más elevado serían el tabaco en polvo y los puros, por los cuales se pagarían dos pesos por libra. Los puertos nacionales autorizados para el comercio exterior serían aquellos habilitados por las Cortes de Cádiz el 9 de noviembre del año anterior, en los cuales se admitirían los navíos de todas las naciones que decidieran comerciar con México. Asimismo, se insinuaba que los sujetos españoles y americanos avecindados en países que se hubieran independizado de España podrían ser objeto de un trato preferencial, según los tratados comerciales y diplomáticos que en el futuro se celebraran[26].

Como puede constatarse en el cuadro I.1, se adoptó una política comercial sumamente liberal, pues el número de productos prohibidos era muy reducido[27]. Se trató de aquéllos que se fabricaban en gran cantidad en el país, como el algodón en rama, el hilo grueso y cintas del mismo material; encajes, blondas y galones de seda y metal, lentejuelas y canutillo, además de cera labrada, comestibles y fideos; así como algunos cuya producción era todavía inexistente pero se deseaba alentar. Se prohibió el tabaco en rama porque su producción y manufactura era un monopolio del gobierno. Según Lucas Alamán, la restricción para introducir algodón en rama tenía como fin promover el restablecimiento de su cultivo en las costas, aniquilado por la guerra,

---

buques norteamericanos a Soto la Marina, en la provincia del Nuevo Santander, así como otros de origen francés en Chacahua, Oaxaca y en San Blas. Como es de suponer, las autoridades de dichas regiones preguntaban al gobierno central cuáles eran los derechos que debían cobrar. Alamán, *Historia de México*, t. 5, pp. 417-418.

[24] A pesar del decreto del arancel provisional que establecía el impuesto único del 25% para las importaciones, tal parece que en varios puertos se siguió cobrando además un 4% de derechos de almirantazgo y 1,5 de derechos de consulado, hasta abril de 1822, cuando el Congreso Constituyente, haciendo eco de los reclamos de diversos comerciantes, ordenó la suspensión de ese cobro. Según los quejosos, también se cometían muchos abusos en los aforos con el consecuente aumento del impuesto y el contrabando. "Sesión del 27 de abril de 1822 del Congreso Constituyente", *HPCM*, serie I, vol. II, t. 1, pp. 391-392.

[25] Según se especificó en el decreto, el derecho de tonelaje se revisaría después de modo tal que fuera equivalente al que cobrara cada país a los barcos mexicanos en sus respectivos puertos.

[26] "Bases orgánicas para la formación del arancel que se establece provisionalmente, 15 de diciembre de 1821", en *Gaceta Imperial de México*, t. II, núm. 4, 7 de marzo de 1822, p. 30.

[27] En 1853 Miguel Lerdo de Tejeda calificó este arancel como "el más liberal de cuantos ha habido en México". Cfr. Lerdo de Tejada, *México en 1856*, p. 109.

obligando a las fábricas y obrajes a consumirlo. No se previó que la producción interna llegaría a ser insuficiente para abastecer la demanda doméstica, con el consecuente daño a la industria nacional[28]. La cera labrada tenía un mercado bastante amplio abastecido por la producción interna, por tanto, su importación implicó, quizá, el desempleo de buen número de familias que vivían de su elaboración. La limitación del ingreso de comestibles tenía como fin proteger la agricultura. Hay que destacar que a pesar de la sanción de muy pocas prohibiciones, no faltó quien opinara que debían suprimirse todas[29].

Cuadro I.1

Lista de importaciones prohibidas y exportaciones exentas de aranceles, según el decreto del 15 de diciembre de 1821.

Artículos prohibidos para su importación	*Exportaciones exentas de todo tipo de arancel*
1) Tabaco en rama.	1) Azogue.
2) Algodón en rama.	2) Instrumentos para la ciencia y la cirugía.
3) Comestibles.	3) Máquinas para la agricultura, minería y artes.
4) Cera labrada.	4) Libros impresos sin empastar (a menos que fueran contrarios a la religión y a las buenas costumbres).
5) Pastas en fideo.	5) Cuadernos y estampas sueltas de principios de pintura, escultura y arquitectura; así como modelos o diseños útiles para la enseñanza (con excepción de los que atentaran contra la religión o las buenas costumbres).
6) Galones, encajes, puntillas, blondas de seda, metal o mezclados, de lentejuela y canutillo de telar.	6) Música escrita o impresa.
7) Algodón hilado del número 60.	7) Semillas de plantas.
8)Cinta de algodón blanco o de colores.	8) Lino en rama, rastrillado y sin rastrillar.
	9) Animales vivos.

Fuente: *La Gaceta Imperial de México*, tomo II, número 4, 7 de marzo de 1822, p. 30.

[28] Alamán, *Historia de México,* t. 5, pp. 419-420.
[29] *Ibídem,* pp. 415-420

En contrapartida, se buscó fomentar la minería a través de la exención arancelaria del azogue y de máquinas que pudieran mejorar la explotación de las minas. Al mismo tiempo se pretendía fomentar la ciencia, el arte, la agricultura y la ganadería liberando de cargas fiscales la importación de libros, máquinas, herramientas, semillas y animales vivos. La permisión del ingreso de lino obedecía a que se buscaba promover su manufactura, considerada de mucha utilidad y hasta entonces inexistente en el país[30].

De manera complementaria, el 31 de diciembre de 1821 se declaró libre de todo gravamen el comercio terrestre realizado entre las Provincias Internas de Oriente y Estados Unidos. Esta providencia, acorde con el espíritu del Plan de Iguala, reconocía los privilegios fiscales que habían gozado los habitantes de aquellas septentrionales tierras, pero también constituía la aceptación tácita de que no era posible someterlos al régimen fiscal vigente en la mayor parte del imperio, ni tampoco se podía evitar el contrabando debido a la calidad superior de las mercancías extranjeras y a la imposibilidad de abastecer con productos nacionales a aquellas distantes provincias[31].

A pesar del reclamo inicial más o menos generalizado de una apertura comercial, algunos sectores sociales muy pronto se dieron cuenta de que con ella sus intereses se verían afectados. Por consiguiente, pugnaron por convertir la política arancelaria en una barrera proteccionista en favor de ciertas actividades productivas nacionales reclamando la prohibición de importar algunas mercancías. Al poco tiempo de publicarse el arancel provisional, artesanos enviaron una representación a la Soberana Junta Provisional Gubernativa pidiendo que se prohibiera la entrada de textiles; sin embargo, aquélla consideró que los intereses de los quejosos estaban resguardados debidamente con el arancel del 25%[32]. Otras exigencias similares sí encontraron eco en la Soberana Junta. Sólo un mes después de la publicación del arancel accedió a incorporar la harina en los artículos vedados con el propósito de proteger a los productores de trigo y sus derivados. La decisión generó la inconformidad de los yucatecos, quienes desde antes de la independencia solían abastecerse de harina de Estados Unidos que les resultaba más barata. A las insinuaciones

[30] *Ibídem*, p. 420.

[31] "Bando sobre libertad de comercio de mulas", en *La Gaceta Imperial de México*, t. I, 22 de enero de 1822, pp. 437-38.

[32] En la sesión del Congreso de 8 de enero de 1822 se leyó una exposición de Francisco Aparicio pidiendo que se prohibiera la importación de manufacturas similares a las que se fabricaban dentro del país, "Sesión del 8 de enero de 1822 de la Soberana Junta Provisional Gubernativa", *HPCM*, serie I, vol. II, t. 1, p. 188. Alamán, *Historia de México,* t. 5, p. 420.

de que debían consumir la harina nacional replicaron que no había buques nacionales para transportarla, pero incluso si los hubiera, la producción de Puebla, de donde se podrían abastecer, había decaído notoriamente durante la guerra de modo que no podía satisfacer toda la demanda interna[33].

Otros grupos de poder regionales solicitaron prerrogativas que implicaban una mayor liberalización del comercio internacional. Como se señaló, en 1822 las Provincias Internas de Oriente reclamaron y consiguieron la exención del pago de aranceles para todo el comercio terrestre que realizaran con Estados Unidos, practicado desde muchos años antes, debido a las dificultades para abastecerse desde otros puntos del imperio y a los altos precios de las mercancías nacionales[34]. Con esta disposición prácticamente se anuló la posibilidad de que la Hacienda pública obtuviera recursos de las aduanas fronterizas de esa región. De hecho las garitas de toda la frontera norte aportaron cantidades insignificantes al erario durante los siguientes años.

En sus afanes por proporcionar recursos al abatido erario, la Soberana Junta Provisional Gubernativa creó gravámenes que no afectaran a los grupos de interés. Con esta lógica se aplicó un impuesto de 60 pesos por arroba y el 6% sobre su aforo a la grana cochinilla destinada a la exportación. El polvo de grana pagaría 10 pesos por arroba, además del señalado 6%. Sobre la granilla se impusieron 18 pesos por arroba; sobre la vainilla, 40 pesos por millar. Además, sobre los tintóreos recaería un gravamen, previo aforo, del 6% y sobre la vainilla del 10[35]. Se suponía que por tratarse de productos de exportación con un alto valor agregado y vasta demanda, la carga sería transferida al comprador extranjero. Es evidente que estas disposiciones tenían una finalidad estrictamente fiscal y no de política comercial, aunque es probable que los ingresos hayan sido bastante modestos dentro de la totalidad de la recaudación arancelaria.

[33] "Decreto de la Soberana Junta Provisional Gubernativa de 14 de enero de 1822", en *Gaceta Imperial de México,* t. II, núm. 6, 12 de marzo de 1822, p. 44. "Sesión del 8 de enero de 1822 de la Soberana Junta Provisional Gubernativa", *HPCM*, serie I, vol. II, t. 1, p. 188.

[34] "Bando sobre libertad de comercio de mulas", en *La Gaceta Imperial de México*, t. I, 22 de enero de 1822, pp. 437-38.

[35] "Decreto de la Soberana Junta Provisional Gubernativa de 14 de enero de 1822", en *Gaceta Imperial de México,* t. II, núm. 6, 12 de marzo de 1822, p. 44. "Sesión del 8 de enero de 1822 de la Soberana Junta Provisional Gubernativa", *HPCM*, serie I, vol. II, t. 1, p. 188. "Decreto de la Soberana Junta Provisional Gubernativa de 14 de enero de 1822", en *Gaceta Imperial de México,* t. II, núm. 6, 12 de marzo de 1822, p. 44. "Sesión del 8 de enero de 1822 de la Soberana Junta Provisional Gubernativa", *HPCM*, serie I, vol. II, t. 1, p. 188.

Este esquema sugiere que al principio la política arancelaria no se concibió como la fuente fundamental de recursos para la Hacienda pública; por el contrario, parecía responder más a los reclamos que inundaban el ambiente político para que se pusiera fin a las restricciones comerciales, así como a la necesidad de fomentar el desarrollo económico. Fue una reafirmación más de la consecución de la libertad que muchos individuos reclamaban febrilmente. No obstante, ello no significa que se pretendiera suprimir los aranceles de manera absoluta. La clase política y comercial estaba convencida de que no podía procederse de esa manera en razón de que todos los gobiernos nacionales se valían de los aranceles tanto para allegarse recursos financieros como para establecer alguna protección a determinados sectores productivos. En las discusiones de 1821 no queda del todo claro hasta dónde la tasa del 25% tenía una finalidad proteccionista y en qué medida obedecía a objetivos recaudatorios. Sin embargo, a juzgar por el ambiente discursivo favorable a la apertura comercial, es probable que el arancel se pensara con propósitos fiscales, aunque, insistimos, en ese momento no parece que existiera la idea de convertirlo en el soporte principal del erario. Se vivía un periodo de transición durante el cual no había claridad sobre la estructura hacendaria que se adoptaría, ni tampoco sobre las dificultades que se afrontarían para cubrir los gastos públicos cuyo monto no se había estimado. Era una asignatura de la que debía ocuparse el primer Congreso Constituyente que se reuniría en los meses siguientes.

Pero entonces ¿cómo se suponía que se cubrirían las abultadas necesidades del erario? Es de resaltar que se pensaba en gastos mínimos por sufragar, pues la demanda de recursos para el ejército se reduciría muy pronto, cuando se consolidara la independencia. Mientras tanto, según rezaba el artículo 7° del Plan de Iguala, los gastos se cubrirían con una "contribución espontánea" de los ciudadanos que "no perdonan sacrificio alguno de los cuantos pide el buen servicio de la patria y la felicidad de sus semejantes". La frase derrocha optimismo y confianza en el espíritu patriótico de los mexicanos, muchos de los cuales aún no sabían que lo eran. Sin embargo, las exigencias fiscales no fueron tan reducidas ni mucho menos transitorias como se esperaba, o por lo menos se prolongaron más que la euforia provocada por el plan. En suma, la celebración resultó muy breve, unos cuantos meses, mientras que la resaca duraría más tiempo, varias décadas de hecho.

La libertad amenazada: de nuevo los odiados préstamos y donativos

Los aprietos financieros aparecieron desde el momento mismo de la publicación del Plan de Iguala el 24 de febrero de 1821, tanto por la deuda heredada como por las exigencias del ejército y la administración pública. Uno de los factores cruciales para ganarse la voluntad de las élites novohispanas fue la promesa de Iturbide de que se reconocerían y pagarían los préstamos que el estamento mercantil había otorgado a la Corona española desde fines del siglo XVIII. En consecuencia, en octubre de 1821 la Soberana Junta Provisional Gubernativa dispuso que la Regencia, órgano colegiado depositario del poder ejecutivo, nombrara una comisión para elaborar un inventario de la deuda pública y determinara qué parte de ella era legítima. Inicialmente se calculó que su monto oscilaba entre los 30 y 40 millones de pesos; sin embargo, resultó que la suma era de 76 286 499 pesos, de los cuales 9 765 799 correspondían a intereses vencidos[36]. Para satisfacer de inmediato los reclamos de los acreedores y afianzar su apoyo, la comisión propuso que el 2% de los ingresos del ayuntamiento de la Ciudad de México se destinara al pago de 20 millones de pesos que los consulados novohispanos, compuestos por la élite mercantil, habían entregado al gobierno español en 1810. De igual manera sugirió que el 2,5% de ese fondo se usara para saldar deudas contraídas antes de esa fecha. La propuesta, que buscaba satisfacer los deseos y presiones del poderoso sector mercantil concentrado fundamentalmente en la Ciudad de México, no contó con la aprobación de la Soberana Junta Provisional Gubernativa; quizá porque los recursos eran escasos y el fortalecido estamento militar también presionaba para el pago de sus haberes y compensaciones por su papel en la consecución de la independencia. La Soberana Junta no encontró la clave para armonizar los intereses de estos dos poderosos estamentos, por consiguiente decidió que el Congreso Constituyente, que estaba por conformarse, tomara las providencias propias del caso cuando diseñara el nuevo sistema de Hacienda, que se suponía iba a ser una de sus primeras y principales tareas[37].

[36] Como lo señala Leonor Ludlow, la comisión encargada de revisar la deuda pública estuvo formada por integrantes de la élite mercantil y minera de la Ciudad de México, a la cual pertenecía también la mayoría de los acreedores del gobierno. *Vid.* Ludlow, "Élites y finanzas", pp. 86-87.

[37] Alamán, *Historia de México*, t. 5, pp. 433-437. Bazant, *Historia de la deuda*, pp. 26-27. La mayor parte de la deuda provenía de los empréstitos que los consulados, en especial el de la Ciudad de México, habían otorgado a la Corona para financiar las guerras imperiales de las tres décadas anteriores a 1810, así como para combatir la insurgencia entre 1810 y 1816. *Vid.* Valle Pavón, "Los empréstitos de fines de la Colonia", pp. 49-78. Tal parece que la decisión de

La presunción de que los ingresos hacendarios, una vez que se suprimieron varios impuestos y se redujeron tasas, serían suficientes para cubrir las necesidades del gobierno imperial, carecía de fundamento. La recaudación del gobierno provisional decayó de manera dramática por debajo del ingreso estimado. La desarticulación y fragmentación del aparato fiscal, que había venido ocurriendo al menos desde 1810, obstaculizaban la recaudación e impedían que los recursos reunidos fluyeran hacia las arcas del gobierno central, de manera que se quedaban en manos de los gobiernos provinciales y del ejército. Se pretendió que el paliativo inmediato fuera la contratación de nuevos empréstitos; sin embargo, en el mediano y largo plazo este subterfugio agravaría el problema que se buscaba erradicar y crearía otros nuevos, como luego se verá.

La primera contratación de deuda interna del periodo nacional data de fecha muy temprana. El primero de junio de 1821 Iturbide dispuso que la población en general entregara un préstamo forzoso para los urgentes gastos del ejército, en el entendido de que se trataba de una medida extraordinaria y temporal que no volvería a presentarse en el futuro preñado de bonanzas[38]. Los clérigos, tanto regulares como seculares, así como los artesanos, darían una primera entrega de inmediato y luego enviarían un monto mensual que ellos mismos se asignarían. Los jornaleros "grandes" entregarían dos reales mensuales y los "chicos" sólo uno. A quienes se negaran a "contribuir al bien general", el ayuntamiento o el juez respectivo impondría una cantidad mensual que pagarían a lo largo de un año.

Desconocemos los alcances de dicho préstamo, aunque seguramente no consiguió sus objetivos. Independientemente de los resultados es obvio que la contratación de deuda no podía ser la forma ordinaria de cubrir las necesidades del erario. Era indispensable contar con una fuente regular de ingresos para enfrentar los gastos ordinarios y extraordinarios que se acumulaban y se expandían cada día. Las rentas ordinarias existentes estaban muy lejos de cumplir con ese compromiso. Como es sabido, el gobierno provisional asumió más compromisos financieros de los que podía cubrir con sus recursos. No sólo debía pagar la deuda adquirida por la Corona española con numerosas corporaciones e individuos, sino también los haberes tanto del crecido ejército trigarante, como los de las tropas españolas capituladas.

---

formar la comisión que se encargaría de revisar los créditos públicos se había tomado desde el mes de septiembre de 1821. *Vid.* Ludlow, "Élites y finanzas", p. 87.

[38] "Decreto para exigir un donativo, expedido por Agustín de Iturbide en Acámbaro el 1° de junio de 1821", en *El Yucateco ó amigo del Pueblo*, núm. 42, 18 de septiembre de 1821, p. 167.

La antigua burocracia virreinal, cuyas posiciones y privilegios se respetarían, y el ejército, demandaban erogaciones considerables e inmediatas que no podían soslayarse. No obstante, los militares tenían la ventaja de la posesión de las armas y el mérito de ser los garantes de la endeble y todavía amenazada independencia. De ahí que aunque ejército y burocracia compartieran el mismo reclamo, no formaron un frente común; más bien, fueron rivales en la lucha por el acceso a los magros recursos del tesoro público. El gobierno estaba atrapado entre la presión de estos dos estamentos, así como por sus demás acreedores y sin recursos suficientes para satisfacerlos plenamente. Por consiguiente, tuvo que privilegiar los reclamos del que contaba con mayor peso político, militar y numérico, es decir, el ejército. De hecho, tal parece que las decisiones tomadas siempre lo favorecieron en detrimento de la burocracia y de los acreedores, los cuales debieron sentirse agraviados por esa discriminación.

A principios del mes de septiembre de 1821, unos días antes de que Iturbide entrara a la Ciudad de México, ya corrían rumores de que existía un malestar generalizado entre militares y empleados de gobierno por el retraso del pago de sus salarios correspondientes al mes de agosto. La Casa de Moneda, la renta del tabaco y la lotería no habían remitido ni un solo real a las cajas de la tesorería, en consecuencia tampoco habían sido cubiertos los sueldos de oidores, directores de oficinas, ni mucho menos de los empleados de menor rango. Para remediar esta demora y evitar algún disturbio, se ordenó que los ingresos totales de las direcciones y oficinas de rentas se trasladaran a las cajas, con el fin expreso de pagar con preferencia a las tropas y si quedaba algún remanente se prorratearía entre las diversas oficinas de gobierno para el pago de sus empleados. Al mismo tiempo, Iturbide solicitó otro donativo patriótico y voluntario con el fin de proporcionar uniformes a las harapientas tropas surianas que comandaba Vicente Guerrero, para que los lucieran durante su entrada a la Ciudad de México. A pesar de que apeló a la generosidad de los individuos más acaudalados de la Ciudad de México, muy pocos respondieron al llamado, quizá porque miraban con desconfianza y desdén a esa multitud de gente pobre que había integrado la insurgencia popular y que tanto pavor había causado entre las clases acomodadas en los años previos. Como sea, gracias a la colaboración de mucha gente de condición modesta, se logró reunir la corta suma de 3,570 pesos que fueron remitidos al caudillo del Sur[39].

[39] *El Yucateco ó amigo del Pueblo,* núm. 37, 6 de septiembre de 1821, p. 145. Alamán, *Historia de México*, t. 5, pp. 423-429.

Probablemente el solo hecho de poseer las armas sería razón suficiente para dar prelación a las necesidades de los militares sobre las de la burocracia; aunque, en el contexto aquí analizado, esta explicación resulta insuficiente. La diferencia provenía también del distinto grado de legitimidad de que gozaba cada uno de los estamentos. El ejército fue la institución que resultó más fortalecida con la separación de España. Su existencia estaba sobradamente justificada, no sólo por ser el soporte fundamental de la independencia, sino también porque ante la negativa de España a aceptarla, la institución castrense se erigió como la garante de la preservación de la soberanía ante cualquier intento de reconquista. De esta manera, la satisfacción de las exigencias del ejército quedó estrechamente vinculada a la conservación de la independencia misma. Para defender este valor tan sagrado no debían escatimarse esfuerzos ni recursos, es decir, era una obligación patriótica contribuir al sostenimiento de un ejército que se creía dispuesto a enfrentar cualquier amenaza[40]. La burocracia estaba muy lejos de gozar de semejante legitimidad. Por consiguiente, desde la perspectiva del gobierno y del mismo ejército, las disposiciones en las que se ordenaba saldar con preferencia los sueldos de los militares, por encima de los burócratas, estaban plenamente justificadas[41].

Con el afán de incrementar sus ingresos ordinarios y poder cubrir las deudas que el erario público estaba acumulando, el 9 de noviembre de 1821 la Regencia, cuyo presidente era Iturbide, decidió tomar una medida profundamente antipopular. Decretó el restablecimiento del 2% de alcabala, suprimido en junio anterior y que había estado destinado al pago de la deuda interna de origen virreinal. De esta manera la alcabala pasó del 6 al 8%. La resolución permitió al gobierno confirmar la nula disposición de la sociedad a contribuir,

[40] En la sesión del Congreso General de 13 de mayo de 1822 se discutió el asunto del arreglo del ejército. Uno de los oradores fue José María Bocanegra, quien habló a favor del ejército diciendo que "sin duda, pues, será un sueño figurarse que temblaron las potencias extranjeras al oír que somos libres, independientes, sin más razón; no señor, es necesario más, y este más, puntualmente son las armas. ¿Y por qué? Porque así se haya hoy constituido el mundo, y para lo contrario será preciso que vuelva la vida patriarcal y el estado de inocencia". Bocanegra, *Memorias para la historia*, t. 1, p. 54.

[41] En agosto de 1821 Iturbide dispuso que se pagara "con preferencia a las tropas [y] se prorratease el resto entre los primeros, [los empleados públicos, con prohibición de pagar a éstos hasta que lo estuvieran aquellas". *El Yucateco ó Amigo del Pueblo,* núm. 37, 6 de septiembre de 1821, p. 145. Más tarde, el 2 de abril de 1822, la Regencia del Imperio ordenó que "se pague con preferencia el socorro del soldado, y de lo que restare a prorrata los sueldos de oficiales y lista civil, inclusos los correspondientes a los individuos que componen la Regencia". *La Gaceta Imperial de México*, t. II, núm. 15, 2 de abril de 1822, p. 116.

pues el aumento a la tasa alcabalatoria no se tradujo en un incremento de la recaudación[42]. Por consiguiente, la única opción que tuvo el gobierno para los siguientes meses fue acudir a los préstamos y donativos —voluntarios y forzosos—, a pesar de que ya se había probado que tampoco podía ser una solución plenamente satisfactoria, además de que contrariaba los deseos de la población y las bases mismas del pacto que daban sustento a la independencia.

De acuerdo con un informe presentado el 23 de noviembre por Manuel de la Bárcena, integrante de la Regencia, se necesitaban 300,000 para cubrir el déficit mensual del gobierno. Para subsanarlo, tres días después, la Soberana Junta Provisional Gubernativa autorizó que la Regencia, en palabras de Lucas Alamán,

> [...] por medio de tres o cuatro personas de las más ricas y que contribuyesen ellas mismas, excitase a las demás pudientes y a las corporaciones de todas las clases de que se les pasaría lista, para que por suscripción voluntaria se completasen los 300,000 pesos del deficiente mensual y de pura confianza, que además de considerarse como un mérito distinguido para las gracias a que los prestamistas se hiciesen acreedores, había de ser satisfecho dentro de seis meses, para cuando estaría formado el sistema de Hacienda, y para la seguridad de que el pago sería puntual e indefectible, se hipotecarían los bienes de la extinguida Inquisición, que importaban un 1 300 000 pesos y los del Fondo Piadoso de las Californias[43].

En caso de que estos bienes no pudieran ser subastados, se dispondría de la mitad de los ingresos de la aduana de México[44]. Los responsables de recaudar el préstamo serían los miembros del Tribunal Mercantil de los consulados de las ciudades de México y Guadalajara, los miembros de los ayuntamientos de las ciudades más importantes del imperio, así como varios conspicuos personajes, entre ellos los condes de Heras y de la Cortina de quienes se esperaba que pusieran el ejemplo. Vale la pena apuntar que hasta ese momento la administración central no había saldado ni siquiera una parte de la deuda con el

[42] Lucas Alamán dice que el decreto mediante el cual se restableció el 2% de recargo sobre la alcabala es del 9 de octubre de 1821. No obstante, en un decreto del 15 de diciembre en el cual se aclaraba que los naipes debían pagar el recargo, se dice que el documento era del 9 de noviembre. Alamán, *Historia de México*, t. 5, pp. 421-422.

[43] Alamán, *Historia de México,* t. 5, pp. 423-424.

[44] Centro de Estudios Históricos de México, 1-2 leg. 79, "Oficio al marqués de Vivanco", México, 11 de diciembre de 1821.

estamento mercantil; por el contrario, recurría a él para solicitarle más dinero. Por lo tanto, es probable que dicho grupo comenzara a ver con cierto recelo al gobierno, de ahí que no se mostrara muy comprometido en sostenerlo. Sus expectativas para apoyar la independencia no estaban siendo satisfechas.

La recaudación no cumplió las esperanzas gubernamentales. A pesar de que el cobro se haría en todo el imperio, los pocos ingresos se obtuvieron casi de manera exclusiva en el valle de México, único territorio donde las autoridades nacionales ejercían una jurisdicción más o menos efectiva; pero incluso ahí la respuesta fue muy poco entusiasta. El conde de Heras hizo el aporte más grueso, 40,000 pesos, seguido del marqués del Jaral y Juan Icaza, quienes entregaron 25,000 y 14,000 pesos, respectivamente. Las aportaciones restantes fueron hechas casi en su totalidad de manera corporativa y oscilaron entre los mil y 14 mil pesos. Algunas de las corporaciones que acudieron al llamado del gobierno fueron el cabildo de la Catedral metropolitana, el Colegio de Abogados y el Convento de la Encarnación, los canónigos y empleados de la Colegiata de Guadalupe, así como algunas sociedades de empresarios como la que administraba la plaza de toros y otra que tenía a su cargo el teatro. Esta última entregó 2,287 pesos que recaudó por las tres funciones llevadas a cabo el 27 de septiembre, cuando el ejército trigarante entró a la Ciudad de México. Por su parte, algunos clérigos diligentes emprendieron colectas dentro de las territorialidades que administraban. Así ocurrió en la villa de Guadalupe y en la parroquia de El Sagrario donde se reunieron 1,542 pesos. Resulta sumamente significativo que de los miembros que conformaban la Soberana Junta Provisional Gubernativa, la mayoría de ellos bastante acaudalados, sólo el conde de Heras haya colaborado[45]. Únicamente dos criollos poseedores de

[45] Los integrantes de la Soberana Junta Provisional Gubernativa eran los siguientes: Matías Monteagudo, rector de la Universidad Nacional, canónigo de la Santa Iglesia Metropolitana de México y prepósito del Oratorio de San Felipe Neri; José Isidro Yáñez, oidor de la Audiencia de México; Juan Francisco Azcárate, abogado de la Audiencia de México y Síndico segundo del Ayuntamiento Constitucional; Juan José Espinosa de los Monteros, abogado de la Audiencia de México y agente fiscal de lo civil; José María Fagoaga, oidor honorario de la Audiencia de México; Miguel Guridi y Alcocer, cura de la Santa Iglesia del Sagrario de México; Francisco Severo Maldonado, cura de Mascota, en el Obispado de Guadalajara; Miguel Cervantes y Velasco, marqués de Salvatierra y caballero maestrante de Ronda; Manuel de Heras Soto, conde de Casa de Heras, teniente coronel retirado; Juan Lobo, comerciante, regidor antiguo de la ciudad de Veracruz; Francisco Manuel Sánchez de Tagle, regidor del Ayuntamiento y secretario de la Academia de San Carlos; Antonio Gama, abogado de la Audiencia y colegial mayor de Santa María de todos los Santos de México; José Manuel Sartorio, bachiller clérigo presbítero del arzobispado; Manuel Velázquez de León, exsecretario del virreinato, intendente

grandes fortunas contribuyeron, el marqués del Jaral y Juan Icaza, aunque en proporción bastante menor en comparación a como solían hacerlo para la Corona española antes de 1810[46]. Estos desalentadores resultados evidenciaron el escaso control que tenía el gobierno imperial más allá del valle de México, pero sobre todo la poca o mejor dicho nula disposición de los habitantes de las regiones a contribuir con la administración central asentada en la capital del país; así como el frágil apoyo al gobierno de parte del estamento mercantil que esperaba recuperar su dinero, no que le pidieran más.

Ningún potentado español manifestó interés en socorrer al gobierno nacional. ¿Por qué habrían de hacerlo? La casa comercial de Vicente Gómez de la Cortina, conde de la Cortina y la de Antonio Terán ofrecieron entregar los derechos causados por un cargamento de mercancías traídas de Filipinas que tenían almacenado en Acapulco. El favor consistía en adelantar el pago antes de que se venciera el plazo para entregarlo, es decir, que no era propiamente un préstamo. La casa comercial de Iturbe y Álvarez se limitó a prestar 74,000 pesos que estaban en su poder, propiedad de los "Santos lugares de Jerusalén". Martín Ángel Michaus, dedicado al traslado de las conductas de plata de la Ciudad de México a Veracruz, prestó 50,000 pesos que serían rembolsados con los derechos que dicho metal generara. Otro comerciante español, Antonio Olarte, proporcionó una cantidad similar como adelanto

---

honorario de provincia, tesorero de bulas; Manuel Montes Argüelles, hacendado de Orizaba; Manuel Sotarriva, brigadier del ejército nacional, coronel del regimiento de infantería de la Corona y caballero de la Orden de San Hermenegildo; José Mariano Sandaneta, marqués de San Juan de Rayas, caballero de la Orden Nacional de Carlos III y vocal de la Junta de Censura de Libertad de Imprenta; Ignacio García Illueca, abogado de la Audiencia de México, sargento mayor retirado y suplente de la diputación provincial; José Domingo Rus, oidor de la Audiencia de Guadalajara, natural de Venezuela; José María Bustamante, teniente coronel retirado; José María Cervantes y Velasco, coronel retirado, conde de Santiago Calimaya, cuyo título cedió a su hijo José Juan Cervantes, por ser incompatible con otros mayorazgos; Juan María Cervantes y Padilla, coronel retirado, tío del anterior; José Manuel Velázquez de la Cadena, capitán retirado, señor de la Villa de Yecla (España) y regidor del Ayuntamiento de México; Juan Horbegoso, coronel del ejército nacional; Nicolás Campero, teniente coronel retirado; Pedro José Romero de Terreros, conde de Jala y Regla, marqués de San Cristóbal y de Villa Hermosa de Alfaro; José María Echeveri Valdivieso Vidal de Lorca, marqués de San Miguel de Aguayo y Santa Olaya; Manuel Martínez Mancilla, oidor de la Audiencia de México; Juan B. Raz y Guzmán, abogado y agente fiscal de la Audiencia de México; José María Jáuregui, abogado de la Audiencia de México; Rafael Suárez Pereda, abogado de la Audiencia de México y juez de letras; Anastasio Bustamante, coronel del Ejército de Dragones de San Luis; Ignacio Icaza, exjesuita; Manuel Sánchez Enciso.

[46] Alamán, *Historia de México,* t. 5, pp. 423-429.

por los naipes que compraba al gobierno[47]. Estas actitudes sugieren que había entre los españoles una gran desconfianza y una quebradiza lealtad hacia el nuevo gobierno, a pesar de que algunos de ellos habían decidido permanecer en México en lugar de regresar a España. No aceptaron prestar dinero bajo las condiciones estipuladas por el decreto de la Soberana Junta, sino que impusieron las suyas de modo que pudieran asegurar la devolución de su capital. Por consiguiente, no sería sorprendente que hubieran llegado a un acuerdo para obtener algún descuento en el pago de derechos arancelarios, tal como más tarde se haría costumbre.

Los ingresos por concepto del préstamo voluntario, según Lucas Alamán, sumaron poco más de 277, 000 pesos, con los cuales no podría cubrirse ni siquiera el déficit presupuestario de un mes. Estos paupérrimos resultados causaron la irritación de la Regencia, o quizá habría que decir de Agustín de Iturbide, que los interpretó más como una negativa a contribuir que como consecuencia de la falta de liquidez, como algunos argumentaron. Por consiguiente, a principios de enero de 1822 el préstamo perdió su carácter voluntario y se volvió forzoso. La Regencia giró instrucciones al consulado de comerciantes de la Ciudad de México para que asignara una cuota fija mensual a todos los vecinos acaudalados de la capital cuyo pago se suspendería una vez que el Congreso, que estaba por formarse, diseñara un sistema de Hacienda. Gracias a esta enérgica disposición se reunieron otros 173,000 pesos, aunque no todos los contribuyentes entregaron las cantidades requeridas. De cualquier modo, el producto de la recaudación tampoco fue suficiente para aliviar los apuros financieros de la administración pública[48].

Mientras se intentaba hacer efectivo dicho préstamo, a fines de diciembre de 1821, Iturbide solicitó anuencia a la Soberana Junta para contratar deuda por un millón y medio de pesos con el objetivo de reactivar el estanco del tabaco. La dificultad era que desde hacía un par de meses la Junta estaba discutiendo el destino de esa institución y aún no se llegaba a un acuerdo[49]. Cuando se declaró la independencia, de hecho el estanco casi había desaparecido, es decir, que el cultivo del tabaco, manufactura y comercialización

[47] *Ídem*.

[48] Alamán, *Historia de México*, t. 5, pp. 426-428, 444 y 445. Centro de Estudios de Historia de México, 1-2, leg. 83. Oficio del marqués de Vivanco, México, 22 de diciembre de 1821.

[49] En la sesión de la Junta del 23 de octubre de 1821, la Regencia, a través del secretario del Despacho de Guerra, hizo llegar un oficio para que el órgano representativo dictara las "medidas que estime oportunas en razón del quebranto y atraso que sufre la renta del tabaco por el expendio de los labrados de contrabando". *HPCM*, serie I, vol. II, t. 1, p. 158.

ocurrían al margen del control del gobierno. Ante el desorden administrativo en general y del estanco en particular, la Regencia no tuvo más alternativa que conceder autorizaciones para que los particulares pudieran sembrar la solanácea y venderla al igual que sus derivados en aquellos lugares que no podían ser abastecidos por las autoridades centrales[50]. Incluso se había permitido la importación de tabaco en polvo y rapé. En realidad el gobierno carecía de un control efectivo sobre el monopolio, por lo que tales concesiones eran sólo el reconocimiento de una situación *de facto*. Lo mismo puede decirse de las solicitudes de algunas diputaciones provinciales para obtener la anuencia de la Soberana Junta Provisional Gubernativa que les permitiera sembrar tabaco en su territorio, debido a que ya lo hacían sin permiso alguno[51]. Con similar rasero puede medirse el consentimiento para que algunos comerciantes introdujeran tabaco extranjero en rama cuando los buques ya estaban en los puertos nacionales[52], disposición que contribuyó a abatir los precios del producto y por consiguiente los magros ingresos que de él obtenía el erario.

Las alternativas que se expusieron dentro de la Soberana Junta Provisional Gubernativa entre octubre y diciembre de 1821 para que el erario público obtuviera beneficios del tabaco fueron, por un lado, el restablecimiento del estanco y por el otro, su supresión. Quienes propugnaban por lo primero reconocían la enorme dificultad que supondría recapitalizar la renta, sin embargo, creían que era posible hacerlo. Para ello sugirieron dos

[50] *Vid*. Sesiones del 30 de septiembre y 24 de octubre de 1821 de la Soberana Junta Provisional Gubernativa, *HPCM*, serie I, vol. II, t. 1, pp. 69, 91 y 92.

[51] El 14 de noviembre de 1821 se leyó en la sesión de la Soberana Junta Provisional Gubernativa la solicitud de un individuo de apellido Maldonado para que se concediera a la diputación provincial de la Nueva Galicia el permiso para sembrar tabaco en su territorio. Sesión del 14 de noviembre de 1821, *HPCM*, serie I, vol. II, t. 1, p. 114. En la sesión de 31 de diciembre de 1821 se discutió en la Junta una petición de José María Santibáñez para que se autorizara la creación de una Audiencia en Saltillo y para que se concediera la exclusividad del cultivo de tabaco en esa región. *HPCM*, serie I, vol. II, t. 1, p. 164. Asimismo, en marzo del siguiente año un individuo llamado Rafael Castillo solicitó a la Soberana Junta Provisional Gubernativa que en las provincias de Nueva Vizcaya, Sonora, Sinaloa y Nuevo México se autorizara la siembra de tabaco y que se construyera una fábrica de cigarros en Durango. Sesiones del 7 y 13 de marzo de 1822, *HPCM*, serie I, vol. II, t. 1, pp. 291 y 301.

[52] En diciembre de 1821 el Comandante General de las Provincias Internas de Oriente gestionó un permiso para descargar en Soto la Marina dos buques con tabaco y otras mercancías procedentes de Estados Unidos. Sesión del 24 de diciembre de 1821 de la Soberana Junta Provisional Gubernativa. *HPCM*, serie I, vol. II, t. 1, p. 158.

opciones. La primera consideraba darlo en concesión a una sociedad de accionistas; mientras que la segunda consistía en establecer loterías y préstamos voluntarios o forzosos para reunir los fondos requeridos y prohibir que durante un periodo de tres o cuatro años el gobierno echara mano de sus utilidades. Algunos de los legisladores objetaron que si se entregaba la renta a una compañía de particulares la mayor parte de los beneficios sería para ésta y no para el gobierno, además de los abusos a que podría dar pie tal organización. De hecho, a juicio de varios integrantes de la Junta, todo el proyecto de preservación del estanco resultaba inaceptable toda vez que contrariaba los principios del liberalismo que muchos de ellos habían abrazado con bastante fervor[53].

Debido a las dificultades para llegar a un acuerdo y a las presiones de Iturbide para que le proporcionaran recursos, a principios de febrero de 1822 la Soberana Junta autorizó la contratación de deuda por el millón y medio de pesos con la aclaración de que si más adelante se optaba por entregar el monopolio de tabaco a una sociedad de accionistas, el préstamo se destinaría a cubrir otras necesidades del gobierno[54]. La Junta no emitió una resolución antes de ser remplazada por el primer Congreso Constituyente con las consecuencias que luego se describirán.

El nuevo empréstito ya no recaería sobre el renuente estamento mercantil ni sobre la sociedad en su conjunto, sino que gravaría exclusivamente a las corporaciones eclesiásticas y se tasaría en base a una estimación de su riqueza. Así, la suma total se prorrateó entre conventos, cabildos catedralicios y órdenes religiosas, algunas de las cuales se negaron a contribuir con la excusa de que carecían de dinero líquido. Otras se manifestaron dispuestas a colaborar y para ello sacaron a remate algunas de sus propiedades, aunque sin mucho éxito. El cabildo de la catedral de la Ciudad de México y la orden de los carmelitas solicitaron préstamos, ofreciendo como garantía su parte de diezmos y sus fincas, respectivamente. Los religiosos pusieron a la venta en 80,000 pesos una hacienda en San Luis Potosí, cantidad que les era exigida como préstamo, a pesar de que la propiedad valía 130,000[55]. A

[53] "Memoria de la Comisión de Hacienda sobre la renta de tabaco, de 30 de abril de 1822", en *Voz de la Patria*, t. 5, suplemento al núm. 7 del 6 de agosto de 1831.

[54] La petición de Iturbide para que se concediera permiso para contratar deuda por un millón de pesos se discutió en las sesiones del 31 de diciembre de 1821 y del 2 de enero de 1822 de la Soberana Junta Provisional Gubernativa. *HPCM*, serie I, vol. II, t. 1, pp. 162-164 y 166-167.

[55] Las solicitudes de préstamo de los carmelitas y del cabildo de la catedral metropolitana fueron publicados en *La Gaceta Imperial de México*, t. II, núm. 7, 14 de marzo de 1822, p. 55;

juzgar por estas circunstancias, parecía resentirse la falta de liquidez, de ahí que el cumplimiento con la Hacienda pública estuviera condicionado por la existencia de prestamistas o compradores para los bienes eclesiásticos, con lo cual se vino abajo la pretensión de obtener recursos de manera expedita. Seguramente la falta de numerario también fue empleada en ocasiones como excusa para no proporcionar el auxilio demandado por el erario. Este episodio deja entrever que incluso la Iglesia católica desconfiaba del nuevo gobierno. Con la independencia se había garantizado la preservación de sus privilegios y no esperaba que se afectaran sus bienes, como había ocurrido en 1804, cuando el gobierno español la despojó de una parte de su dinero líquido mediante la cédula de consolidación de los vales reales. Por otro lado, los clérigos habían gozado de exenciones fiscales durante el régimen colonial que seguramente esperaban retener.

El 2 de enero de 1822 se publicó el primer informe hacendario de la época nacional correspondiente a los últimos cuatro meses de 1821. Según este documento, la Tesorería General de Hacienda había erogado 434,504 pesos, provenientes en su mayor parte de los préstamos requeridos[56]. El grueso de esta cantidad fue utilizado para pagar los haberes de las tropas españolas y mexicanas: 168, 079 y 96, 237 pesos, respectivamente; es decir, el 61% del total. El resto se invirtió en sueldos de los empleados de gobierno, las pensiones de las viudas del Monte de Piedad, así como en gastos de administración, sin que quedara ningún remanente ni se cubrieran a cabalidad los salarios de los empleados públicos. Por su parte, la Tesorería General de Ejército, que se manejaba de manera independiente de la general de Hacienda, erogó 1 272 459 pesos para saldar las necesidades de los ministerios de gobierno, el salario de Agustín de Iturbide, la pensión de la viuda de Juan O'Donojú y otros gastos militares. Para cubrirlos, dicha tesorería contó con 1 274 696 pesos.

En el cuadro I.2 se nota que las únicas fuentes de recursos ordinarios fueron la Casa de Moneda, la aduana y tesorería de la Ciudad de México, así como la tesorería y administraciones foráneas de tabaco, que en total aportaron un modesto 26% del total. El otro 74% provino de fuentes extraordinarias. Los donativos y préstamos reportaron 480, 590 pesos, cantidad que, aunque quedó muy por debajo de la esperada, representó más de una tercera

y núm. 28, 25 de abril de 1822, pp. 211-212, respectivamente.

[56] Aunque Lucas Alamán no desglosa el origen de los ingresos, señala que provinieron del fondo del consulado, Casa de Moneda, Aduana de la Ciudad de México, de los diezmos y otros ramos menores. Alamán, *Historia de México,* t. 5, pp. 513-522.

parte de los ingresos con que contó aquella Tesorería General de Ejército. No obstante, es casi seguro que el porcentaje de los ingresos ordinarios fue menor, pues según el mismo Alamán, de la ceca capitalina se extrajo también el numerario que utilizaba para su funcionamiento cotidiano, de modo que se paralizaron sus actividades. Era tanta la urgencia de recursos inmediatos que no importaba matar a la gallina de los huevos de oro. Hay que insistir en que casi todos los recursos con que contó dicha tesorería, ordinarios y extraordinarios, provinieron de la Ciudad de México y sus contornos. De las oficinas provinciales sólo se recibieron 171,026 pesos. También vale la pena apuntar que durante esos últimos cuatro meses de 1821 la Hacienda pública no recibió ninguna cantidad por concepto de aranceles marítimos. Este escenario refleja claramente la falta de soberanía política y fiscal del gobierno de la Regencia, así como su incapacidad para revertir dicho proceso. Su carácter de gobierno nacional era solamente nominal ante la autonomía que se habían arrogado los grupos de interés y gobiernos provinciales.

Cuadro I.2

Ingresos de la Tesorería General de Ejército, de septiembre a diciembre de 1821

Concepto	*Cantidad en pesos*
Casa de moneda	310,730
Tesorería del Consulado	138,748
Aduana y Tesorería de México	164,000
Donativos	13,854
Suscripciones para vestuario	17,050
Préstamo voluntario	277,067
Préstamo forzoso	172,619
Tesorería y administraciones de tabaco foráneas	171,026
Sobrantes de la conducta de plata de Manila	4,000
Devuelto por el brigadier Miguel Barragán de gastos de su división	5,000
Devuelto por el conde de San Pedro del Álamo por gastos de viaje de Juan de O´Donojú	602
Total	1 274 696
Egresos	1 272 459
Existencia	2,237

Fuente: Alamán, *Historia de Méjico,* t. 5, pp. 443-445.

El gobierno central empezó el año de 1822 con el remanente de 2, 237 pesos que quedaron en la Tesorería General de Ejército, sin esperanzas de que pudieran incrementarse los raquíticos ingresos ordinarios y con una sociedad irritada por la exigencia de donativos y préstamos. Al principio la resistencia no fue tanta debido a la creencia de que se trataba de disposiciones transitorias; sin embargo, a medida que se fue haciendo evidente que no era así, el deterioro de la legitimidad de los donativos y préstamos se aceleró rápidamente y a la postre también la del gobierno.

Desde el inicio de 1822 los compromisos financieros no cumplidos del erario se acumularon, en especial el que tenía con el ejército. Por tal motivo, el 1° febrero Agustín de Iturbide, cabeza de la Regencia, se presentó en la sesión de la Soberana Junta Provisional Gubernativa para quejarse de que se pagaba la lista civil con preferencia a la militar y por una reducción al sueldo de los soldados que acababa de autorizarse. Expresó su molestia porque aún no se habían cubierto los haberes de la guarnición de la Ciudad de México correspondientes al mes anterior y no había recursos para cubrir los gastos de las tropas españolas capituladas que estaban en la Villa de Guadalupe, camino a Veracruz para embarcarse a España. Llamó la atención sobre el peligro que para la independencia entrañaba la demora de la salida del territorio nacional de estos contingentes. En respuesta a tales presiones, la Soberana Junta abrió una sesión secreta esa misma tarde en la que se acordó gravar con una multa de mil pesos a los individuos que no habían satisfecho el suplemento impuesto en enero si no lo cubrían al día siguiente. La consecuencia fue, dice Lucas Alamán, que "los cuerpos de guardia de los cuarteles se llenaron de presos y fueron frecuentes los embargos quedando el gobierno en las mismas estrecheces y las tropas expedicionarias sin embarcar, lo que produjo más adelante funestísimas consecuencias"[57]. Lo más grave fue que ni así se pudieron obtener los recursos para sufragar las imperiosas necesidades del ejército y la salida de las tropas españolas del territorio nacional.

Otra secuela de la anterior disposición fue el retiro del circulante que muchos individuos realizaron para evadir las exacciones forzosas y que agra-

[57] Alamán, *Historia de México,* t. 5, p. 430. Este autor se refiere al intento de una parte de las tropas españolas que habían capitulado de avanzar hacia Jalapa para reunirse con el comandante José Dávila, que tenía en su poder el Castillo de San Juan de Ulúa, e intentar la reconquista del país. En esa ocasión las tropas españolas acantonadas en Cuernavaca y Texcoco intentaron reunirse en Juchi, en el actual estado de Morelos, para avanzar hacia Jalapa, pero fueron interceptados y derrotados por las tropas del general Anastasio Bustamante el 3 de abril de 1822. Andrews, *Entre la espada y la constitución,* pp. 68-69.

vó la ya de por sí escasa existencia de metálico debido a la salida del país de muchos comerciantes españoles[58]. Para contrarrestar este problema, Iturbide, validado por la Regencia, ordenó que en las aduanas no se otorgaran guías de salida de metálico hacia ningún sitio. Como es de suponer, esta radical medida motivó reclamos por parte de los comerciantes que vieron entorpecidas sus transacciones, incluyendo las importaciones que se pagaban con plata. La Soberana Junta juzgó que las quejas estaban fundadas, por consiguiente autorizó la salida de metálico, previa fianza del 15%, para asegurarse de que no se enviara al extranjero sin pagar los derechos correspondientes. La plata que estuviera destinada al comercio exterior no pagaría la fianza, pero los dueños debían obtener un permiso para trasladarla a los puertos y posteriormente debían declarar la mercancía adquirida. Con esta decisión implícitamente se impuso un gravamen del 15% a la plata que saliera del país y no fuera utilizada para pagar importaciones[59].

Para cubrir el salario de sus tropas, en febrero de 1821, Iturbide tomó por la fuerza una conducta de plata de 525,500 pesos que iba rumbo a Acapulco destinada al pago de las mercancías provenientes de Filipinas. El caudillo aseguró a los afectados que la suma sería restituida una vez conseguida la independencia. En consecuencia, cuando el gobierno provisional se instaló en la Ciudad de México, los comerciantes afectados exigieron a Iturbide el cumplimiento de su palabra. Para saldar esa deuda, en febrero del siguiente año el aludido presionó y consiguió que la Soberana Junta Provisional Gubernativa le permitiera disponer de 240,000 pesos del producto de las rentas decimales correspondientes al erario público y que estaban en manos de las sedes catedralicias. La suma fue prorrateada entre las catedrales de México, Puebla, Guadalajara y Valladolid de modo que cada una aportaría 60,000 pesos. De igual manera, los derechos arancelarios por las importaciones que realizaran los acreedores se considerarían cubiertos con la deuda pendiente; así se esperaba abonarles 340,000 pesos de la deuda. Por desgracia para la Hacienda y los comerciantes, la medida no pudo llevarse a efecto en la parte correspondiente a los diezmos, debido a que fueron hipotecados para el préstamo que debía destinarse a la renta del tabaco y que se acababa de aprobar. De cualquier modo, algunos comerciantes se habían rehusado a aceptar tan endeble garantía, reclamando en su lugar la entrega inmediata de su dinero en metálico[60].

[58] Alamán, *Historia de México,* t. 5, pp. 429 y 515.
[59] *Ibídem*, p. 430.
[60] *Ibídem*, pp. 433-437.

Como el erario no estaba en condiciones de cumplir con esta exigencia, se dejó pendiente la deuda contribuyendo a menguar aún más el menoscabado crédito público del gobierno y su legitimidad. ¿Quién querría prestarle a un gobierno que no cumplía con sus compromisos crediticios?

Por esos mismos días el crédito público sufrió un nuevo revés debido a otra decisión arbitraria del generalísimo Iturbide. Las tropas españolas acantonadas en Celaya se quejaban de que hacía tiempo no se cubrían sus haberes y tampoco había recursos para que se trasladaran a Tampico, desde donde se embarcarían a España. Ante estas carencias, Iturbide, tal parece que sin aprobación de la Soberana Junta Provisional Gubernativa, ordenó a un tal coronel Torres, comandante general de Querétaro, que se apropiara de una conducta de plata que debía pasar por esa ciudad. En efecto, el citado coronel echó mano de 15,000 pesos, propiedad de Fernando Conde, acto que causó alarma y desaprobación entre muchos comerciantes que se mostrarían cada vez más reticentes a apoyar el gobierno de Iturbide[61].

La falta de recursos obligó a la Soberana Junta Provisional Gubernativa a buscar fuentes alternas de ingresos. Como la sociedad no estaba dispuesta a aceptar la restauración de los impuestos que acababan de abolirse ni la restitución de las tasas que se habían reducido, tenían que buscarse ingresos que no gravaran demasiado, al menos no directamente, a los contribuyentes nacionales. En este contexto, el 20 de febrero se dispuso un aumento de la alcabala interior que se cobraba por el aguardiente y vino extranjeros del 8 al 20%; y al 12 los de origen nacional[62]. Se trató evidentemente de una decisión estrictamente recaudatoria.

El fracaso de la recolección de los donativos y préstamos forzosos se debió a diversas razones. En primer lugar, a su escasa legitimidad, pues algunos sectores de la sociedad los percibieron como "ilegales, odiosos e insuficientes para ocurrir a las urgencias del erario", además de incompatibles con el sistema de libertad sobre el cual suponían descansaba el nuevo gobierno[63]. En

[61] Los 15,000 pesos tomados por la fuerza en Querétaro se pagaron después de varios meses de reclamaciones. El Congreso Constituyente dispuso que se saldaran con órdenes de pago sobre la aduana de Veracruz, hecho que se hizo publicar en los periódicos con el fin de restaurar el lastimado crédito público. *Ibídem*, pp. 433-437.

[62] *Ibídem*, pp. 417-421.

[63] Un individuo, con el seudónimo de "Sr. Florete", respondió a una carta en contra de los préstamos forzosos publicados en *El Sol*, en los que defiende la pertinencia de la medida. Dicho documento se puede leer en *El Farol. Periódico semanario de la Puebla de los Ángeles en el Imperio mexicano*, vol. I, núm. 14, 27 de enero de 1822, pp. 122-126.

otros casos, aunque algunos individuos se mostraban dispuestos a contribuir con el erario público, estaban limitados por la falta de recursos o de liquidez. Poco a poco Iturbide iba perdiendo el apoyo de sus aliados iniciales de modo que se desmoronó la alianza de los distintos grupos que suscribieron el Plan de Iguala; aunque el caudillo aún contaba con el respaldo del ejército.

Consideraciones finales

En suma, podemos afirmar que la herencia colonial y el legado de la guerra pesarían considerablemente sobre la Hacienda pública del primer gobierno nacional. No obstante, también es verdad que la administración provisional fue víctima de las expectativas que la independencia había generado en torno a la nueva política fiscal, así como de aquéllas que se habían configurado durante los años de guerra. La mayor parte de los sectores sociales presionaban para el aligeramiento de la pesada estructura hacendaria colonial en un momento en que las arcas del nuevo gobierno estaban prácticamente vacías. Por otro lado, la ignorancia sobre las necesidades y el optimismo desbordado acerca del potencial fiscal del país también actuaron en contra de la debilitada estructura fiscal. Cuando se hizo evidente la deplorable situación del erario, al gobierno encabezado por Iturbide no le quedó más remedio que acudir a los repudiados préstamos forzosos que minaron su legitimidad. Para febrero de 1822, los sectores sociales que se sentían agraviados por ese gobierno encontraron en el primer Congreso Constituyente el instrumento legal apropiado para poner freno a las supuestas arbitrariedades de Iturbide. Esta reducción del consenso social obligó al regente a estrechar aún más sus lazos con el ejército, pero, a la vez, fue motivo de nuevas confrontaciones con otros sectores que reclamaban una mayor participación en el gasto público y una reducción de la carga fiscal.

II

LA HACIENDA PÚBLICA ENTRE DOS SOBERANÍAS (FEBRERO DE 1822-MARZO DE 1823)

II
LA HACIENDA PÚBLICA ENTRE DOS SOBERANÍAS (FEBRERO DE 1822-MARZO DE 1823)

Algunos estamentos sociales y facciones políticas que creían que Agustín de Iturbide no estaba cumpliendo con las tareas propuestas encontraron en el primer Congreso Constituyente un medio para expresarse y refrenar las tendencias supuestamente tiránicas del caudillo vallisoletano. Los grupos de interés regional que se oponían a la existencia de un gobierno central fuerte quedaron representados en dicha institución, así como los círculos políticos que tenían algún reproche contra Iturbide o que lo veían con recelo y temor. En este capítulo se argumenta que estas tensiones, así como la debilidad de la administración central contribuyeron a obstaculizar la resolución de los problemas financieros que reclamaban una atención inmediata. Creo que la resistencia a contribuir con el gobierno central de parte de los grupos de interés provinciales representados en el Congreso y sus esfuerzos por debilitarlo, obligaron a Iturbide a reforzar su alianza con el ejército. Dicho de otra manera, el establecimiento del órgano de representación nacional supuso una reducción de las facultades de la Regencia, presidida por Iturbide, que forzaron a éste a recurrir a medidas de fuerza. De hecho, es muy probable que, en efecto, el ascenso de Iturbide al trono haya sido obra en gran medida de los militares. En el ojo del huracán estaba la miseria del erario público y la disputa por los escasos recursos que albergaba.

Se muestra cómo Agustín de Iturbide, con el apoyo de los cuerpos del ejército acantonados en la Ciudad de México y quizá de algunos del interior del país, presionó al Congreso para que aprobara los proyectos para hacerse de recursos —mediante préstamos e incremento de tasas alcabalatorias— que en otro momento se habían negado. Sostengo que en realidad el imperio de Iturbide gozaba de un consenso precario entre la oligarquía y la clase política, de modo que su imposición sobre el Congreso estuvo basada fundamentalmente en el apoyo de los grupos populares, pero sobre todo en el ejército. Esta forma de sacar adelante sus propuestas hacendarias ofendió todavía más a los legisladores y a muchos sectores de las élites de todo el

país, de tal manera que al final accedieron a participar en un movimiento en contra del emperador.

Un acercamiento a la composición del primer Congreso Constituyente

El primer Congreso Constituyente se instaló el 24 de febrero de 1822. Estaba integrado por comerciantes, propietarios, eclesiásticos, militares, aristócratas, mineros, abogados, antiguos insurgentes y algunos jóvenes exaltados de ideas liberales. Debido a que la elección de los congresistas no se hizo a partir de un criterio demográfico, sino que se mezcló la representación por jurisdicciones territoriales con otra de carácter estamental, el resultado favoreció a las provincias que tenían un mayor número de partidos por encima de las que contaban con una población más abundante. Este procedimiento permitió que las regiones periféricas, en especial las del extenso norte, estuvieran proporcionalmente más representadas que las diputaciones del México central; es decir, que había una sobrerrepresentación de los intereses provinciales que reclamaban una mayor autonomía respecto a la capital del país[1]. Por lo tanto, la asamblea constituyente se convertiría en el instrumento de los estamentos y grupos de interés para poner límites a la acción de la Regencia que encabezaba Iturbide. En otras palabras, se opondrían sistemáticamente a cualquier proyecto para crear nuevos impuestos, elevar las tasas o para exigir préstamos forzosos. También buscarían echar atrás algunas de las medidas hacendarias que desde su perspectiva lesionaban sus intereses. En este marco y dadas las urgencias del erario resulta comprensible la temprana confrontación entre los poderes Legislativo y Ejecutivo.

La oposición a Iturbide respondía en gran medida a la imposición de préstamos en los meses previos, así como al incumplimiento en el pago a los acreedores. Asimismo, quienes estaban a favor de que un miembro de la familia Borbón ocupara el trono del imperio mexicano, veían con recelo la posibilidad de que Iturbide se hiciera ungir emperador. Este grupo político, conocido como borbonista, tenía sus representantes en el Congreso y se mostraría poco dispuesto a condescender con las exigencias de Iturbide que desde el punto de vista de éstos tendía a reforzar su posición política. Por el otro lado, estaban quienes no creían en las bondades de un gobierno monárquico, entre ellos varios exinsurgentes, y preferían una república; por tanto,

[1] *Vid.* Anna, *El imperio de Iturbide*, pp. 64-65.

también veían con desconfianza y preocupación la concentración de poderes en Iturbide. En consecuencia, es indudable que para marzo de 1822 se había quebrado la frágil alianza forjada en torno al Plan de Iguala, y que Iturbide ya no contaba con el apoyo de toda la clase política. Esta constelación de intereses y posiciones ideológicas al interior del Congreso sería un obstáculo para resolver los problemas de la Hacienda nacional.

La presencia en el Congreso Constituyente de los diversos sectores opuestos a Iturbide, sugiere que la mayoría de los representantes estaba predispuesta en contra del presidente de la Regencia. Por consiguiente, sería muy difícil trabajar de consuno como había ocurrido con la Soberana Junta Provisional Gubernativa, que sólo en pocas ocasiones se negó a aprobar las peticiones de Iturbide[2]. Es verdad que había un grupo iturbidista dentro y fuera del Congreso y que el caudillo michoacano aún gozaba de la simpatía de algunos grupos populares, no obstante, también era obvio que su fuerza descansaba sobre todo en el ejército.

¿Una Hacienda pública sobre dos pilares? El estanco del tabaco y los aranceles marítimos

El 28 de febrero, sólo cuatro días después de la apertura de sesiones, el Congreso mandó comparecer al ministro de Hacienda, Rafael Pérez Maldonado, para que presentara la primera memoria del ramo en la historia de México correspondiente al último trimestre de 1821. En su alocución el ministro se excusó por carecer de información de todo el territorio. Para justificarse hizo un largo repaso del desorden administrativo heredado de los años de guerra. La cuenta de 1820 era sumamente defectuosa y aún no se reunían los informes provinciales para hacer la de 1821. Sólo contaba con informes parciales y discontinuos que hacían imposible la tarea de calcular las rentas de los turbulentos años previos. La información más completa correspondía a 1819 cuando, según los documentos, se habían recaudado

[2] Alamán, *Historia de México,* t. 5, pp. 479-480. Según Lorenzo de Zavala, quienes tenían mayor influencia en el Congreso eran los partidarios de traer a un monarca europeo, conocidos como borbonistas, cuyas figuras más activas eran José María Fagoaga, Esteban Sánchez de Tagle, Hipólito Odoardo y Rafael Mangino. Estos hombres se hacían pasar como partidarios de la libertad para criticar las medidas que sugería Iturbide y sostenían sus ideas en el diario *El Sol*, mientras que Iturbide recibía apoyo de *El Noticioso*. Zavala, *Ensayo histórico,* t. 2, pp. 97-98.

9 646 658 pesos líquidos, excluyendo los estancos del tabaco y pólvora que se habían administrado por separado y cuyas oficinas carecían de los informes respectivos. Esta suma se utilizó como referencia para proyectar la que se podría recaudar en 1822. Como se tuvieron que restar los ingresos de algunos impuestos que habían sido suprimidos, la cantidad estimada quedó en 9 237 847 pesos[3].

Si bien era difícil estimar los ingresos, no lo era tanto calcular los gastos que se requerían de manera inmediata. En 1819 las erogaciones habían ascendido a 10 212 373 pesos. En las nuevas circunstancias políticas el ministro jalisciense creía que se requerían unos 11 324 270 pesos para cubrir las necesidades más urgentes, de los cuales el 80% se destinaría al gasto militar (cuadro II.1). A pesar de que proyectó un déficit de 2 086 423 pesos para ese año, creía que muy pronto se tendrían finanzas sanas.

Cuadro II.1

Presupuesto de gastos presentado por el ministro de Hacienda en febrero de 1822

Concepto	*Cantidad en pesos*
Gastos de guerra	9 002 427
Gasto general	1 979 328
Gastos de administración, cargas del erario, sueldos de Hacienda y Justicia	163,440
Gastos de Marina	73,525
Ministerio de Justicia y Negocios Eclesiásticos	36,120
Secretaría de Estado y despacho de Relaciones Interiores y Exteriores	29,720
Gastos de la secretaría del Ministerio de Hacienda	29,710
Asignados al regente honorario Agustín de Iturbide	10,000
Total	11 324 270
Ingresos presupuestados	9 237 847
Déficit 2 086 423	

Fuente: *Memoria del ministro de Hacienda* [Rafael Pérez Maldonado]

[3] *Memoria que el ministro de Hacienda* [Rafael Pérez Maldonado] *presenta al soberano congreso sobre el estado del erario,* México, Oficina de D. Alejandro Valdés, 1822. Basado en este mismo documento, Timothy Anna consigna que el ministro Rafael Pérez Maldonado proyectó un ingreso de 10,2 millones de pesos y un gasto de 11,3, de modo que resultaría un déficit de 1,1 millones, cifras que no concuerdan con la lectura que hicimos del mismo texto. Cfr. Anna, *El imperio de Iturbide*, pp. 139-140.

Consciente de que muy poco podía esperar de los impuestos interiores y de que no podía recurrir más a los préstamos, el novel ministro puso sus esperanzas en dos fuentes de ingresos: el estanco del tabaco y los aranceles. Según sus proyecciones, aunque el monopolio de la hoja en ese momento se hallaba "en el último extremo de decadencia, si tienen efecto las activas y prudentes medidas que ha tomado la regencia para fomentarlo", se podría recuperar el esplendor anterior a 1810. Obviamente, se refería a la contratación del empréstito de un millón y medio de pesos que se estaba recaudando para reactivar el monopolio. Por otra parte, estimaba que los derechos de importación se incrementarían en el corto plazo gracias al esperado aumento del comercio a consecuencia de la reducción de los aranceles y la apertura comercial. En su opinión, los comerciantes extranjeros no españoles muy pronto verían y aprovecharían la ventaja de trasladar sus productos directamente a México, sin pasar más por la Península Ibérica donde se solían cargar con otros gravámenes. De manera complementaria se dispondría de los ingresos de las alcabalas, la renta de correos y de otros rubros menores. Hay que hacer notar que el pilar de las finanzas coloniales, es decir, los ingresos mineros, no fueron considerados relevantes por el ministro de Hacienda toda vez que, por un lado, la tasa impositiva se había reducido al 3% y, por el otro, los gobiernos provinciales se habían apropiado *de facto* de la recaudación. Sin embargo, señaló que el fomento y recuperación de la minería permitiría que esta actividad reasumiera el papel de motor de la economía nacional, hecho que implicaría mayores recursos también para el erario, aunque provenientes de otras esferas de la producción. Después de todo, señaló el ministro, entre más ricos fueran los individuos, más poderoso sería el Estado. De este modo muy pronto se reunirían los veinte millones de pesos que se recaudaban antes de 1810.

De manera paralela, Pérez Maldonado propuso una disminución de los gastos de administración mediante la supresión de empleos innecesarios y la reducción de los sueldos de algunos funcionarios, así como del tamaño del ejército[4]. En síntesis, aunque se iniciaba el año prácticamente sin dinero, el optimista jalisciense opinaba que el estanco del tabaco y los aranceles a las importaciones casi podrían sostener por sí solos toda la administración central, sin tener que gravar a los diversos estamentos sociales ni a los gobiernos provinciales. La experiencia de los meses previos y el estado de la opinión pública acerca de los impuestos habían dejado en claro que los mexicanos estaban

[4] *Memoria que el ministro de Hacienda* [Rafael Pérez Maldonado] *presenta al soberano congreso sobre el estado del erario,* México, Oficina de D. Alejandro Valdés, 1822.

poco dispuestos a contribuir con las cargas del Estado. Pese a ello el ministro creía que dicha renuencia no sería un problema para las finanzas públicas. Tal parece que aún estaba afectado por la euforia de la fiesta de la independencia.

Las ilusiones del ministro poco a poco se fueron desvaneciendo. Los ingresos arancelarios no fluyeron hacia el erario como se esperaba debido a la presencia de las tropas españolas en el castillo de San Juan de Ulúa, que inhibía el arribo de barcos mercantes por Veracruz, principal puerto de enlace con Europa, así como porque los comerciantes extranjeros aún dudaban de la solidez de la independencia mexicana ante los constantes rumores de una campaña de reconquista por parte de España. Los aranceles que debían generar las importaciones que arribaban por otros puertos del país no llegaban al erario central. No sabemos si se debía a que no se cobraban o porque se quedaban en las cajas provinciales. El hecho es que no hay registro de su ingreso a la Tesorería General de Hacienda.

Los ingresos del estanco del tabaco también resultaron un espejismo. La Regencia, en la voz de Agustín de Iturbide, desde fines de 1821 había expresado su deseo de que la renta se mantuviera en manos del gobierno central y se reconstituyera de acuerdo con su forma colonial. No obstante, la oposición de los publicistas doctrinarios, así como de los diversos grupos de interés regional que habían encontrado un *modus vivendi* en el cultivo, manufactura y venta del tabaco, ofrecieron una tenaz resistencia a la preservación del monopolio estatal. En abril de 1822, el Congreso Constituyente retomó la discusión que la Soberana Junta Provisional Gubernativa había dejado pendiente. Los argumentos al interior del órgano legislativo y en la prensa se siguieron arropando en la retórica liberal. Desde el punto de vista de los detractores del estanco, esta institución atentaba contra los derechos "naturales" más elementales, como la propiedad y la libertad para dedicarse a cualquier actividad. Sin embargo, estos arrebatos doctrinarios se oponían a las necesidades financieras del recién formado gobierno mexicano. Pese a sus deficiencias, el estanco proporcionaba algunos recursos que en las condiciones tan precarias de la Hacienda central resultaban imprescindibles. Si el ambiente político no era propicio para aumentar tasas fiscales ni crear nuevos impuestos, desde el punto de vista de Iturbide y del ministro de Hacienda, había que conservar las pocas fuentes de ingresos, entre ellas la del estanco del tabaco.

La Comisión de Hacienda del Congreso Constituyente responsable de analizar la cuestión presentó su dictamen en abril de 1822, en el cual se manifestó categóricamente por la supresión del monopolio basada en lo que,

según ella, era una realidad inobjetable: su inexistencia *de facto*[5]. Bajo este supuesto, su restitución supondría numerosas erogaciones que el erario público no podría satisfacer. Además, se agregó, la idea de que la renta había proporcionado recursos inmensos a la Corona era falsa; por consiguiente, según las estimaciones realizadas, no arrojaría los altos dividendos que algunos imaginaban. No obstante, el argumento principal fue que su existencia atentaba contra la libertad y la moral[6].

Por otro lado, agregó la comisión, el restablecimiento del estanco exigiría recoger todo el tabaco en rama diseminado a lo largo del territorio nacional y suprimir el endémico contrabando, tarea que se creía imposible de llevar a cabo. Tampoco había dinero para pagar la deuda con los cosecheros de Orizaba y Córdoba, que ascendía a aproximadamente un millón y medio de pesos, ni la hoja existente en manos de muchos particulares cuyo valor podría ser de otro millón. A menos que se creyera ingenuamente que los poseedores de hoja estarían dispuestos a entregarla fiada, sabedores de las penurias del erario público. La sugerencia fue declarar la libertad de siembra, manufactura y venta de tabaco[7].

Para remplazar los ingresos que el estanco había proporcionado se impondrían diversos impuestos que, según la comisión, suministrarían recursos de mayor cuantía a los que podría ofrecer el monopolio. Quien quisiera cultivar la hoja tendría que solicitar en su ayuntamiento una patente valuada en 7 pesos por millar de plantas. Ese sería también el procedimiento para abrir estanquillos, aunque se dejó pendiente la tarifa a cobrar, mientras que sobre el comercio de tabaco en rama recaería una alcabala del 10%[8]. El gravamen de 7 pesos por millar de plantas, según la comisión, podría proporcionar al erario 1 600 000 pesos, toda vez que había estimado que se necesitaban

[5] La Comisión de Hacienda estaba compuesta por Juan de la Serna Echarte, Manuel Rodríguez de Tejada, Joaquín Obregón y Francisco Manuel Sánchez de Tagle de la Diputación Provincial de México; Bernardo José Benítez, de Guadalajara; Rafael Pérez del Castillo, de Durango; Juan Sánchez del Villar, de Oaxaca; Gabriel Torres, de Puebla; José Ignacio Esteva, de Veracruz; y Juan Ignacio Godoy, de Guanajuato.

[6] "Memoria de la Comisión de Hacienda sobre la renta de tabaco, de 30 de abril de 1822", *Voz de la Patria*, t. 5, suplemento al núm. 7 de 6 de agosto de 1831.

[7] *Reflexiones acerca de los cálculos y puntos principales que contiene la memoria presentada al soberano congreso mexicano por la Comisión de Hacienda sobre la renta del tabaco*, México, Imprenta de D. Mariano… [ilegible], 1822.

[8] "Memoria de la Comisión de Hacienda sobre la renta de tabaco, de 30 de abril de 1822", *Voz de la Patria*, t. 5, suplemento al núm. 7 de 6 de agosto de 1831.

80 mil tercios de tabaco para satisfacer la demanda nacional y que en ellos había 228 571 428 matas. El cobro de la alcabala produciría otros 525,000 pesos; mientras que las patentes para estanquillos generarían otros 350,000. Si sobre el tabaco labrado se imponía también una alcabala, el erario nacional podría tener una suma anual cercana a los 3 000 000 de pesos[9].

La comisión opinaba que los empleados y operarios no saldrían afectados con el fin del monopolio estatal. Los primeros encontrarían acomodo en la administración de las aduanas marítimas, cuyo número aumentaría, donde realizarían actividades similares a las que desempeñaban en el estanco. La coyuntura era bastante favorable para llevar a cabo este proyecto, pues con la guerra y la salida del país de muchos españoles habían quedado numerosas vacantes. En cambio, si se dejaba el estanco por dos años más, como algunos sugerían, cuando llegara el momento de liberar el tabaco esa ventaja ya no existiría, pues las plazas estarían cubiertas por otras personas y, por lo tanto, el gobierno tendría que asumir la manutención de los más de quinientos empleados. Por otra parte, los operarios no serían afectados debido a que el aumento del consumo que seguiría al desestanco haría imprescindible su trabajo, aunque ahora laborando por su cuenta o para otros particulares[10].

Con el fin del monopolio, la comisión calculaba que los cultivos se multiplicarían y se mejoraría la calidad del producto. Si se dejaba que la hoja siguiera "las indicaciones de la naturaleza", su calidad rebasaría la del tabaco de La Habana, Maryland y Virginia. El siguiente paso sería comenzar a exportar con el consecuente incremento de la riqueza nacional. "De esta manera sin lastimar la justicia, la equidad y moral pública, sin que el erario deje de percibir cuantiosas sumas que le proporcionará un impuesto bien sistemado, haremos más ricos a nuestros ciudadanos, y por consiguiente al Estado: pues es imposible que aquéllos lo sean, sin que éste participe de su abundancia por miles de caminos"[11].

El debate dentro del Congreso fue largo y agitado. Había un grupo de diputados recelosos de la supresión del estanco que conminaba a sus colegas a tomar las cosas con más calma. Esta actitud sugiere que algunos miembros de la clase política comprendían los nocivos efectos financieros que la extinción del monopolio tendría en el corto plazo sobre las mermadas rentas del erario central. Uno de los representantes de Jalisco, el cubano Antonio José Valdés,

[9] *Ídem.*
[10] *Ídem.*
[11] *Ídem.*

por ejemplo, propuso esperar dos meses mientras los gobiernos provinciales remitían informes precisos sobre el estado de la renta antes de tomar una decisión. De otro modo, esta resolución de "tanta trascendencia [podría] originar una revolución en la economía del imperio". Esta advertencia encontró eco entre los congresistas, que decidieron posponer el asunto por un mes mientras arribaban los informes de las provincias. En el ínterin se mandó publicar el dictamen de la comisión así como un exhorto a los interesados para que escribieran sobre la materia, para que "las luces que ministren, y agitada la cuestión por todos sus aspectos se dicte, con el conocimiento y madurez debida, una resolución tan delicada"[12].

Para apaciguar los ánimos de los cosecheros que reclamaban el pago de su producto, y cuya deuda se había acumulado desde antes de 1821, los legisladores acordaron que todo el dinero existente en la Dirección General de la Renta del Tabaco se enviara a las villas de Córdoba y Orizaba. El Ministerio de Hacienda replicó que no era posible por la sencilla razón de que no había ninguno. Para tranquilizar a los disgustados cultivadores se acordó entregarles a precio de fábrica el tabaco labrado del estanco con la condición de que lo vendieran fuera de la provincia de México, para que no afectaran el único espacio donde el gobierno nacional podía colocar sus existencias[13]. La incertidumbre en torno al destino del estanco y el desorden administrativo que lo aquejaba arruinaron las esperanzas del ministro Pérez Maldonado y del mismo Iturbide. En el corto plazo muy poco podía esperarse del monopolio del tabaco o de los aranceles, en los cuales el ministro había puesto sus esperanzas.

La inclinación de varios legisladores por la extinción del estanco del tabaco respondió a la presencia de múltiples actores que esperaban aumentar

[12] La propuesta de convocar a los publicistas a escribir sobre el estanco del tabaco fue del diputado José María Bocanegra, representante de Zacatecas. Quienes se manifestaron reticentes a decretar la extinción del estanco fueron los diputados Hipólito Odoardo de la provincia de México y Miguel Guridi y Alcocer, de Tlaxcala. El primero alegó que "la renta del tabaco había producido hasta cuatro millones de pesos al erario; que tiene la ventaja de ser establecimiento antiguo, y es muy delicado quitar repentinamente este canal a la Hacienda pública". Guridi y Alcocer, por su parte, afirmó que "a pesar de haber firmado la representación de la diputación americana en las cortes españolas, sobre desestanco del tabaco, creía ahora justo, útil y conveniente el estanco". Sesión del 4 de mayo de 1822, *HPCM*, serie I, vol. II, t. 1, pp. 407, 408 y 414.

[13] Sesiones del 9, 10 de mayo y 7 de junio de 1822, *HPCM*, serie I, vol. II, t. 1, pp. 429, 430 y 451. *Memoria provisional presentada al soberano congreso por el Ministerio de Hacienda* [a cargo de Antonio Medina], *en 2 de junio de 1822*, México, Imprenta nacional del Supremo Gobierno, en Palacio, 1822.

sus beneficios con la liberación absoluta del cultivo, manufactura y comercialización del tabaco. La posición de otros emanaba de los principios doctrinarios en que estaban inmersos. No obstante, el hecho de que la opinión de algunos coincidiera con la del Ejecutivo en el sentido de restablecer el estanco a su forma colonial, también sugiere cierta claridad sobre la importancia de proporcionar al gobierno central los recursos para afrontar sus obligaciones más elementales y no poner en riesgo su existencia y la del incipiente Estado mismo. Dicho de otra manera, estaban conscientes de la desarticulación del sistema recaudatorio y de los riesgos que se cernían sobre el país de no allegar recursos suficientes a la administración. Esto no significa necesariamente que los opositores al monopolio pretendieran abatir el gobierno central. Con seguridad, algunos creían realmente que los impuestos que se crearían para sustituir a los perdidos con la supresión definitiva de la renta se podrían recaudar y cubrirían las necesidades del erario. Por desgracia las urgencias no dejaban margen para la experimentación. Por otro lado, el estanco tampoco estaba funcionando debidamente y no existían los recursos ni el consenso para mejorarlo. Como ya se mencionó, la otra supuesta columna de la Hacienda, los aranceles marítimos, tampoco estaba generando recursos. Había que buscar otra forma para pagar los haberes de los militares y burócratas, así como las deudas con cosecheros y comerciantes.

El Congreso, la Regencia y su disputa por la Hacienda pública

A pesar de que algunos legisladores coincidían con los puntos de vista de la Regencia en ciertos asuntos de Hacienda, la mayoría de ellos se oponía a las propuestas de aquella institución ejecutiva. Muchos estaban irritados con las decisiones tomadas por la Soberana Junta Provisional Gubernativa, que había actuado casi siempre siguiendo las indicaciones de Iturbide; por consiguiente, acordaron echar atrás varias disposiciones juzgadas como despóticas. Por ejemplo, y como se señaló, los españoles que decidieran abandonar el país depositarían como fianza el 15% de sus existencias en moneda, la cual sería devuelta al embarcarse en Veracruz, una vez demostrado que no tenían deudas con el erario nacional ni con los particulares, y que ya habían pagado el 3,5% por derecho de extracción de plata acuñada. Sin embargo, las quejas de los afectados motivaron que el 22 de marzo se dispusiera la devolución de las fianzas, siempre y cuando hubieran cubierto el 3,5%; de no ser así, sólo

se reintegraría un 11,5%[14]. No obstante, el decreto también advertía que en caso de no estar disponibles los depósitos, "por las actuales circunstancias del Erario", en su lugar se entregarían escrituras con fecha de vencimiento para dos años después, comprometiéndose la Hacienda a pagarles réditos similares a los que otorgaba a los prestamistas "que desde el grito de Iguala han cooperado con sus caudales al logro de nuestra gloriosa independencia". Dicho de otra manera, aunque se suprimieron las impopulares fianzas, la imposibilidad de devolverlas las convertía de hecho en préstamos forzosos y, por consiguiente, sus dueños quedarían como acreedores del gobierno mexicano.

En el mismo tenor de echar atrás las disposiciones propuestas por Iturbide y aprobadas por la Soberana Junta Provisional Gubernativa, el 16 de marzo de 1822, el Congreso dispuso que se suspendiera el cobro del préstamo forzoso decretado en diciembre anterior, sin molestar más a quienes aún lo adeudaban, "dándose por totalmente fenecido este asunto y sus incidentes". El argumento esgrimido por las comisiones de Hacienda y Comercio que redactaron el dictamen era típicamente doctrinario, como lo evidencia la siguiente cita:

> Es cierto que todo ciudadano está obligado a contribuir a los gastos y mantenimiento del Estado. Esta obligación es una de las primeras del pacto social, una consecuencia necesaria de la protección que el Estado dispensa a los derechos y bienes de cada ciudadano; pero tiene, como todas, sus límites naturales e imprescriptibles, y nadie debe contribuir sino a proporción de lo que posee y cuyo goce le asegura la sociedad, y a proporción también de las verdaderas necesidades de ésta; y como las obligaciones y los derechos son recíprocos, tampoco tiene la sociedad derecho para exigir que ningún ciudadano contribuya con más de lo que pueda, según su haber actual, ni que contribuya cuando la necesidad social no es verdadera[15].

El préstamo en cuestión tenía en su contra, justamente, que no cumplía con el principio de generalidad y proporcionalidad a que debía ceñirse todo impuesto. Además, la coacción que lo acompañaba y las acciones punitivas en contra de quienes no lo habían pagado denotaban su carácter tiránico. Según los congresistas, no se había hecho una distinción entre quienes pudiendo

[14] El decreto que ordenaba la devolución de los depósitos a los españoles se puede leer en *La Gaceta del Gobierno Imperial de México*, t. II, núm. 15, 4 de abril de 1822, pp. 121-122.

[15] *Dictamen de las comisiones de Hacienda y Comercio reunidas, sobre préstamos forzosos y arbitrios para subrogarlos*, 15 de marzo de 1822, México, Imprenta de Mariano Ontiveros, 1822.

contribuir se negaban a hacerlo de aquéllos que en efecto no tenían los recursos para cumplir. Por otro lado, no había certeza de su necesidad. El gobierno carecía de información precisa sobre los ingresos reales del erario y acerca el potencial recaudatorio; tampoco sabía cuánto y cómo se gastaba. Por consiguiente, no podía establecerse con escrupulosidad si realmente existía un déficit y si era el caso a qué obedecía, es decir, que no podía justificarse la imposición de ningún tipo de impuestos ni contribuciones[16]. Pese a este discurso, es probable que la razón de la derogación del préstamo respondiera sobre todo a los reclamos del estamento mercantil.

La oposición de los legisladores a ratificar el préstamo evidenciaba un problema político de fondo mucho mayor y que sería la causa principal de las tensiones entre los poderes Legislativo y Ejecutivo. Nos referimos a la delimitación de las potestades de ambas esferas. Esta tensión se hizo evidente desde los primeros días de trabajo de la Asamblea Constituyente. El 7 de marzo se presentó en la cámara una solicitud del ministro de Hacienda para que los legisladores indicaran qué medidas tomar para conseguir recursos de manera inmediata. La petición estaba acompañada de una carta que Iturbide había remitido al ministerio para quejarse de que hacía varios días que no se cubrían los sueldos de la tropa, la cual estaba en extremo necesitada y hambrienta a grado tal que un soldado se había desmayado durante su servicio. El tono de la misiva no fue del agrado de algunos legisladores. Uno de ellos adujo irritado que no correspondía al Congreso resolver las urgencias financieras inmediatas, sino dictar medidas que resolvieran de fondo y de manera permanente los problemas hacendarios. Otro más argumentó que el órgano legislativo tenía pocos días de instalado y apenas estaba reuniendo la información para iniciar las labores que le eran propias. Asimismo, reprochó a la Regencia que no hubiera tomado prevenciones para evitar ese tipo de situaciones.

Tal parece que esa fue la opinión que se impuso entre los congresistas, pues en la respuesta que se envió al ministro de Hacienda se decía que "[…] entre tanto se adoptaban por el Congreso las medidas generales que exigía el estado del erario público, tomase la Regencia las que estuvieran al alcance de sus facultades para salir de las urgencias del momento, y que si estas no fuesen suficientes a llenar su objeto, propusiesen las demás que se ofreciesen"[17]. No obstante, las opciones para el Ministerio de Hacienda eran muy reducidas; no había recursos de los cuales echar mano y tampoco podía exigir contribucio-

[16] *Ídem.*

[17] La frase está citada por Alamán, *Historia de México*, t. 5, p. 513.

nes o préstamos a los ciudadanos. Una de las pocas medidas, pero ineficientes, que tomó el Ministerio de Hacienda fue la entrega de letras de cambio a algunos militares y empleados como prueba de su voluntad y compromiso de pagar en cuanto fuera posible[18].

El Congreso no estaba dispuesto a avalar los préstamos decretados por la Soberana Junta Provisional Gubernativa en parte porque habían obedecido a las iniciativas de Iturbide, cuyas facultades se pretendía acotar. En opinión de los congresistas la aprobación de impuestos y contribuciones era facultad exclusiva del poder legislativo. En el dictamen mediante el cual se abolió el préstamo forzoso de diciembre, se aclaró al general Iturbide que las facultades de la Regencia se limitaban a reunir la información hacendaria indispensable para determinar el estado real de las finanzas. Una vez realizada esta tarea podría sugerir alternativas para resolver las dificultades existentes, pero no podía tomar acciones ejecutivas de *motu proprio*. Las palabras dirigidas a Iturbide por las comisiones de Hacienda y Comercio del Congreso eran claras y contundentes: "No puede haber duda en que la obligación de V. M. a más de lo ya dicho, y que tiene una idea muy equivocada de los poderes legislativo y ejecutivo el que crea que el primero es una junta de arbitrios, un cuerpo consultivo o un tesorero del segundo, que en cada necesidad del momento deba proveerlo de dinero y sacarlo de apuros"[19]. La paradoja era que el Congreso tampoco estaba dispuesto a aprobar las solicitudes de Iturbide para resolver problemas financieros concretos y cotidianos con el argumento de que su función era ofrecer soluciones de largo plazo.

El tercero en discordia: ejército y finanzas públicas

Los apremios de Iturbide al Congreso para que atendiera la falta de recursos tenían como fin principal satisfacer los reclamos del ejército. En oposición, muchos legisladores miraban con sumo recelo a esta institución, que con-

[18] Algunos militares de alto rango como el mariscal de campo, Manuel Torres Valdivia, solicitaron que en consideración a las penurias de la Hacienda pública, se entregaran letras de servicio en lugar de sus sueldos a condición de que "se den las gracias, teniendo presente este mérito, y se publique este hecho en la *Gaceta* para satisfacción del interesado, y ejemplo de las demás clases del ejército". En efecto, la nota se publicó en *La Gaceta Imperial de México*, t. II, núm. 4, 7 de marzo de 1822, p. 29.

[19] *Dictamen de las comisiones de Hacienda y Comercio reunidas, sobre préstamos forzosos y arbitrios para subrogarlos*, 15 de marzo de 1822, México, Imprenta de Don Mariano Ontiveros, 1822.

sideraban un instrumento al servicio del presidente de la Regencia. De ahí que buscaran acotar su poder y autonomía mediante diversas disposiciones legislativas. Una de las tempranas y pocas medidas hacendarias dictadas por el primer Congreso Constituyente entre marzo y la primera quincena de mayo consistió en dotar de facultades al Ministerio de Hacienda para centralizar las decisiones concernientes al ejercicio de los ingresos. El 22 de marzo decretó que ninguna tesorería, ya fuese la general o las provinciales, realizara erogaciones sin la autorización previa del ministerio. Cada caja debería enviar un estado mensual en el cual se detallaran los ingresos, egresos y existencias, para que el ministerio dispusiera de las últimas, "según conviniere a la nación". Si consideramos que los militares eran los principales usufructuarios de los recursos que se concentraban en las tesorerías provinciales, resulta coherente suponer que la ley estaba dirigida contra ellos. También se suprimió la Tesorería y Contaduría de Ejército, de tal suerte que la institución castrense perdió la facultad de decidir cómo gastar sus recursos, pues ahora estaría supeditada a las disposiciones de la Tesorería y Contaduría General de Hacienda[20].

A juzgar por las anteriores disposiciones, el Congreso Constituyente pretendía devolver al Ministerio de Hacienda —al que los representantes podían pedir cuentas— el control de las finanzas públicas, que estaba en manos de las administraciones locales a consecuencia de la fragmentación administrativa generada en los años previos. Es importante enfatizar que los destinatarios de esta medida no eran los gobiernos provinciales, sino las oficinas del gobierno nacional en las regiones. En consecuencia, no se trataba de un atentado contra la autonomía regional sino de una reorganización de la Hacienda central para hacerla más eficiente y para restablecer los flujos de información que se habían cortado durante los años de conflicto bélico.

Por su parte, la supresión de la Tesorería y Contaduría de Ejército parece haber obedecido a que se había convertido en la monopolizadora de los escasos ingresos del erario público; además de que gozaba de un alto margen de autonomía en la toma de decisiones. En el estado de cuenta que dicha tesorería presentó al ministro de Hacienda el 22 de marzo, fecha de su supresión, se constata que en dos meses con 22 días correspondientes al año en curso habían ingresado 819,285 pesos contra 813,612 de egresos, utilizados

[20] "Decreto ordenando que todas las cajas regionales envíen sus ingresos líquidos al Ministerio de Hacienda y suprimiendo la Tesorería y Contaduría del Ejército", dispuesto por el Soberano Congreso Constituyente el 11 de marzo de 1822, en *La Gaceta Imperial de México*, t. II, núm. 16, 4 de abril de 1822, p. 124.

en salarios, vestuario y oficinas militares de la capital y en el sueldo de Iturbide (cuadro II.2). De dichas entradas, sólo 163, 000 pesos enviados por la aduana de México eran de carácter ordinario, es decir, que el 80% estaba constituido por préstamos forzosos o de transferencias de otras áreas de la administración.

Cuadro II.2

Ingresos de la Tesorería General de Ejército de 1º de enero a 22 de marzo de 1822

Concepto	*Cantidad en pesos*
Aduana de la Ciudad de México*	163,000
Préstamo forzoso	333,800
Fondos de los Santos lugares de Jerusalén	61,553
Decomiso de dinero contrabandeado	79,372
Casa de Moneda	50,000
Fondos del Consulado	62,369
Tesorería General de Hacienda	43,000
Diversas partidas menores	26,191
Total	819,285
Egresos	813,612
Existencias	5,673

*Incluye pequeñas partidas por devoluciones y tabacos, lamentablemente Lucas Alamán no las desglosa.

Fuente: Alamán, *Historia de México*, t. 5, pp. 513-522.

Hay que destacar que en esos dos meses y 22 días la Tesorería General de Hacienda no había ejercido ningún presupuesto, debido a que todos los recursos los había absorbido la de ejército. Por consiguiente, la liquidación de ésta refleja un claro deseo de los legisladores de reducir el control sobre las finanzas que había adquirido el ejército, cuya cabeza era Iturbide. Dicho de otra manera, hay que enmarcarla dentro de las disputas entre el Congreso y el caudillo michoacano. Ese probable, por lo tanto, que la disposición obedeciera sobre todo a una finalidad política y no sólo al deseo de controlar los gastos.

Una de las pocas propuestas que el Congreso ofreció a Iturbide para resolver los problemas en el corto plazo sólo generó más polémica y no contribuyó a paliar la crisis. El 9 de marzo decretó que mientras se evaluaba el estado financiero de la nación y se elaboraba un sistema de Hacienda se suspendiera la contratación y jubilación de funcionarios públicos. En este

mismo tenor, dos días después los congresistas dispusieron que se descontara una parte de su sueldo a todos los empleados civiles y militares que ganaran más de 900 pesos anuales, con excepción de Agustín de Iturbide y su padre, así como de la viuda de Juan O'Donojú[21]. En principio no debería afectarse al grueso de la tropa, que ganaba menos de aquella suma; sin embargo, la oficialidad, cuyos haberes serían sujetos al descuento, manifestó su total rechazo a la medida y presionó para ser excluida. Los afectados enviaron numerosas cartas a Iturbide en las que expresaban su desacuerdo y pedían que intercediera por ellos ante el Congreso. El caudillo, en su carácter de vocero del estamento militar, no podía ignorar dichos reclamos[22].

En un documento fechado el 20 del mismo mes y enviado a la cámara de representantes, el general vallisoletano criticó la inclusión de los militares en el decreto, subrayando su papel como forjadores de la independencia, ya que "nunca servicio alguno ha sido más apreciable que el que se ha ordenado directamente de recobrar la libertad de la Patria, y restituirla a la plenitud de sus derechos". Asimismo, alegó que los empleados civiles recibían mejores sueldos que los militares a pesar de que no había razón justa para ello. Por el contrario, las labores de los militares eran de "más fatiga" que las actividades en un despacho, tribunal u oficina. Además, los gastos de campaña eran muy altos, sin mencionar la "separación dolorosa de cada uno de los militares de sus respectivas familias [...], la incertidumbre del suceso, y el peligro de la vida"[23].

La exigencia iba acompañada de una amenaza velada. Luego de pintar un cuadro dramático de las condiciones en las que vivían los soldados, re-

[21] La escala de descuentos sería la siguiente: a un salario de 900 pesos se descontaría el 8%; de 1,000 pesos, el 12; de 1,200 a 2,000, el 14; de 2,100 a 3,000, el 16; de 3,100 a 4,000, el 17; de 4,100 a 5,000, el 18; de 5,100 a 6,000 el 19; de 6,00 en adelante se descontaría el exceso íntegro, haciendo los ajustes necesarios para que éste no fuera menos del 20%. "Decreto para que se descuente una parte del salario a los militares que ganan entre 900 y seis mil pesos" expedido por el Soberano Congreso Constituyente el 11 de marzo de 1822, en *La Gaceta Imperial de México*, t. II, núm. 16, 4 de abril de 1822, p. 125.

[22] Según Agustín de Iturbide, de octubre de 1821 al 19 de mayo de 1822 había enviado a la Regencia y al Congreso 13 exposiciones en las que sintetizaba 36 cartas que habían enviado diversos jefes militares exponiendo sus quejas. *El Farol. Periódico semanario de la Puebla de los Ángeles en el Imperio Mexicano,* núm. 30, 19 de mayo de 1822, pp. 260-270

[23] La carta en que Iturbide pide que se exima a los militares del descuento a sus salarios se puede consultar en *El Farol. Periódico semanario de la Puebla de los Ángeles en el Imperio Mexicano*, núm. 30, 19 de mayo de 1822, pp. 260-270. Esta misma carta es comentada *en La Gaceta del Gobierno Imperial de México*, t. II, núm. 107, 8 de octubre de 1822, pp. 817-818.

calcaba que el futuro podría ser más aterrador aún si el Congreso no ponía remedio inmediato. Las consecuencias serían que el ejército se desarticularía,

> […] que los que ya rompieron el dique de la disciplina se abandonarán al desorden, que se aumentará el número de los enemigos de la patria; se destruirán los campos y las poblaciones, se renovarán los excesos y los crímenes pasados, y nuestras provincias volverán a gemir envueltas en la anarquía que las abrumó por once años. [Todo esto ocurriría en un momento en el que] por el rumbo de Acapetlahuaya sabemos que existen partidos disidentes del gobierno establecido, cuando el castillo de San Juan de Ulúa está convidando a un desembarco de tropas extrajeras que quieran invadirnos […][24].

Como medida de presión, Iturbide exigió que si no se eximía a los militares del descuento, también se incluyera en el decreto su sueldo y el de su padre. Por supuesto que el Congreso no estaba dispuesto a pagar los costos políticos de tocar el salario de Iturbide, quien aún gozaba de un amplio apego popular. A pesar de las quejas, los descuentos se continuaron haciendo tanto a militares como a empleados civiles, quienes también expresaron su inconformidad ante el Congreso. La diferencia consistió en que se buscaron mecanismos de compensación a favor de los primeros pero no de los segundos[25].

En respuesta al descontento de la institución castrense, un día después de que Iturbide entregó las representaciones, el Congreso aprobó un reglamento sobre premios militares. La decisión se justificó asegurando que su propósito era "dar a las beneméritas tropas nacionales muestras del aprecio con que la Patria mira los importantes servicios prestados por ellas a la santa causa de la libertad y emancipación de este Imperio, desde el memorable día 24 de febrero, en que dieron a la tiranía de tres siglos el golpe que consumó su ruina por la entrada triunfante del Ejército Mexicano en esta hermosa Capital […]"[26].

[24] *Ídem*

[25] Los empleados civiles de los ministerios de Estado se dirigieron al Congreso para solicitar el pago íntegro de sus haberes. La Comisión de Hacienda que revisó la petición juzgó que había fundadas razones para acceder, pero sugirió que sólo se hicieran cuando se hubieran satisfecho las necesidades urgentes del erario. *Dictamen de la Comisión ordinaria de Hacienda sobre la instancia que hacen los individuos de las secretarías de Estado para que se les exonere del descuento que sufren conforme al Soberano decreto de 11 de marzo último*, México, Oficina de D. José María Ramos Palomera, 1822.

[26] "Decreto del Soberano Congreso sobre premios militares", publicado en *La Gaceta Imperial de México*, t. II, núm. 36, 9 de mayo de 1822, p. 263.

Los premios consistirían en ascensos, según la época de su incorporación al ejército trigarante y el número de hombres que hubieran encabezado. Como es obvio, cada promoción significaría un incremento en los haberes de los favorecidos. Los soldados que se hubieran unido a "la causa de la libertad" en el mes de marzo de 1821, siempre y cuando no fueran desertores, serían agraciados con un peso mensual, con excepción de los sargentos segundos que recibirían un peso y medio. De sargento primero para arriba recibirían, por esa misma razón, medallas de cobre, plata y oro, según el grado. Las tropas veteranas, provinciales y las que militaron bajo las órdenes de Vicente Guerrero, recibirían el doble de su haber desde el momento en el que se hubieran unido al Plan de Iguala y hasta el 27 de septiembre de 1821. Las tropas urbanas se favorecerían de esta misma disposición, pero sólo hasta la fecha en la que se había ocupado la Ciudad de México. A partir de ese día y hasta el 27 de septiembre únicamente se les abonaría una paga y media.

La pregunta obligada que surge de la disposición anterior es ¿qué sentido tenía quitar a los militares por un lado, a través del descuento a sus salarios, lo que por otro se les devolvería incrementado? Más hubiera valido, quizá, exentarlos del descuento. La medida del Congreso tenía, evidentemente, una naturaleza política. No incluirlos en el descuento habría generado, probablemente, un malestar entre los empleados civiles, quienes podrían aducir que el sacrificio que demandaba la estrechez financiera no se estaba distribuyendo equitativamente. La decisión del Congreso atenuaba tal percepción y para acallar la inconformidad de los militares les ofrecía un incremento a sus salarios. Con el descuento a los haberes de los militares se buscaba ahorrar dinero y hacerse de recursos en el corto plazo, pero más tarde se les tendría que devolver. Desafortunadamente no había garantías de que dicho pago se pudiera hacer efectivo.

Probablemente, la oposición de la oficialidad a que se descontara una parte de su salario también estuviera basada en la creencia —y práctica colonial— de que gozaban del privilegio de la exención de todo tipo de gravámenes. En 1813, cuando el gobierno virreinal estableció impuestos sobre "las rentas y caudales", incluidos los salarios, los militares de la provincia de Guanajuato, a través del entonces coronel Agustín de Iturbide, expresaron al Intendente Fernando Pérez Marañón su oposición a la gabela, argumentando que "a más de no considerar comprendidos a los puros militares en la indicada contribución fundado en la práctica repetidamente observada sobre el particular, de ser siempre excluidos de todas las pensiones que se han impuesto a la nación por rigurosas y exigentes que hayan sido, por justas consideraciones

del gobierno al corto sueldo que gozan y otras razones de menos peso"[27]. De ahí que quizá la percepción de que eran los pilares sobre los cuales descansaba la independencia, sólo haya reforzado en los militares la convicción de que debían gozar de un trato privilegiado en asuntos financieros y fiscales.

Un elemento a favor del ejército fue el apoyo que siempre recibió del general Agustín de Iturbide. Entre la institución castrense y el caudillo había una relación simbiótica; éste dependía militar y políticamente del ejército, pero la institución se había articulado en torno a la figura de su comandante general, a quien los oficiales debían sus grados y cargos políticos. Una vez que fue hecho emperador, Iturbide necesitó más de la institución armada para afianzar su poder ante el Congreso. En este contexto es comprensible que secundara las exigencias de los militares ante el órgano legislativo.

La defensa que Iturbide hacía de los intereses del ejército reforzaba su legitimidad al interior de dicha institución, al mismo tiempo que minaba la del Congreso, de ahí que este órgano se viera obligado en más de una ocasión a dar muestras de que también se preocupaba por atender los reclamos financieros de los militares. Así, en el dictamen sobre los préstamos forzosos, los legisladores tuvieron el cuidado de aclarar que estaban conscientes de que Iturbide no tenía la culpa de los problemas presupuestarios, pues eran una herencia del gobierno español. Tampoco eran indiferentes a la falta de haberes que afectaba al ejército[28]. Para probar su interés por el bienestar de estos "dignos defensores de la patria", a fines de marzo los legisladores accedieron a la petición de Iturbide de que la suma reunida por el préstamo de 1 500 000 pesos que se había impuesto a las corporaciones eclesiásticas con el objetivo de reactivar la renta del tabaco, se destinara al pago del ejército y a otras necesidades del erario, lo cual dio al traste con las alegres proyecciones del ministro de Hacienda, Pérez Maldonado, de convertir al estanco en una de las dos piedras angulares de las finanzas del gobierno central[29]. Además de

[27] Villalva al Intendente Pérez Marañón, 18 de febrero de 1814, AGN, Propios y Arbitrios, vol. 42, fols. 530-531.

[28] "Decreto que suprime el préstamo forzoso", expedido por el Soberano Congreso Constituyente el 16 de marzo de 1822, publicado en *La Gaceta Imperial de México*, t. II, núm. 15, 2 de abril de 1822, pp. 115-116. CEHM, XLI-1, Ind. 1288, Circular del secretario de Hacienda, 27 de marzo de 1822; AGN, Gobernación, caja 40/2, exp. 9, f. 1. Citados por Valle Pavón, "Los empréstitos de fines de la Colonia", p. 68. Alamán, *Historia de México,* t. 5, p. 515.

[29] CEHM, XLI-1, Ind. 1288, Circular del secretario de Hacienda, 27 de marzo de 1822; AGN, Gobernación, caja 40/2, exp. 9, f. 1. Citados por Valle Pavón, "Los empréstitos de fines de la Colonia", p. 68. Alamán, *Historia de México,* t. 5, p. 515.

que parecía que *de facto* se estaba renunciando a restablecer el monopolio del tabaco. De cualquier manera, hasta ese momento los congresistas no habían podido llegar a un acuerdo en torno al destino de esta renta.

Según un diputado, se había recaudado 500,000 pesos a cuenta del citado préstamo, empero, tal parece que la suma era mucho menor, y por lo tanto no alcanzaría a cubrir los gastos del ejército[30]. Por consiguiente, se propuso echar mano del producto de la venta de los bienes de temporalidades que habían pertenecido a la Compañía de Jesús, expulsada de la Nueva España en 1767. La sugerencia fue motivo de una acalorada disputa, pues no todos estaban de acuerdo con disponer de los bienes de dicha orden religiosa, aunque ante la evidente necesidad se tuvo que aprobar. De igual modo se acordó que todos los individuos que tuvieran adeudos vencidos con el fondo de temporalidades fueran favorecidos con un descuento del 30% si pagaban de inmediato[31].

Lo dramático es que las disposiciones anteriores tampoco proporcionaron recursos suficientes e inmediatos como se esperaba. La falta de liquidez impidió a muchos de los deudores del fondo de temporalidades redimir sus cuentas y por la misma razón no hubo suficientes postores para adquirir las propiedades de dicha institución. Para colmo, y como se temía, algunas personas cuestionaron la legitimidad de la medida, alegando que el gobierno no debía vender esas propiedades en tanto no se decidiera la legalidad del

[30] Según Agustín de Iturbide sólo se habían recaudado 60,000 pesos; 40 en papel y otros 20 en metálico, aunque Lucas Alamán asegura que se reunieron en total 366,194 pesos. De cualquier manera se trata de cifras que estaban muy por debajo de las expectativas. *El Farol. Periódico semanario de la Puebla de los Ángeles en el Imperio Mexicano*, núm. 30, 19 de mayo de 1822, pp. 260-270. Pérez Memen, *El episcopado y la independencia*, pp. 199-201; Alamán, *Historia de México,* t. 5, p. 684.

[31] El asunto de la venta de los bienes de temporalidades generó una intensa polémica debido a que había muchos legisladores que sostenían la opinión de que se gestionara el regreso de sus anteriores dueños, los jesuitas. El mayorazgo de Aranda argumentó que la expulsión de la orden había sido una de las causas de la independencia de España. No obstante, aunque pocas, también había opiniones en contra. La diputación de Veracruz envió una representación al Congreso solicitando que si se restauraba la orden, se hiciera una excepción en su territorio. Debido a las evidentes carencias del erario se aprobó la venta de dichos bienes, pero sólo en caso de que no hubiera fondos del préstamo solicitado para la renta del tabaco o que los existentes no fueran suficientes. Como así ocurrió, se levantó un inventario de las propiedades diseminadas en las provincias de México, Puebla, Zacatecas y Durango. Dicho inventario se puede consultar en *La Gaceta Imperial de México*, t. II, núm. 23, 16 de abril de 1822, p. 177. Alamán, *Historia de México,* t. 5, pp. 513-522.

despojo que de ellas se hizo a los jesuitas. Otras más se opusieron porque creían que esos bienes debían ser devueltos a la orden, cuyo retorno deseaban que ocurriera pronto[32].

Como sea, estas medidas sugieren que los legisladores estaban atentos al reclamo de buena parte de la sociedad en el sentido de no acudir a las medidas depredadoras del régimen colonial. Conscientes de la importancia de no confrontarse abiertamente con el ejército, buscaban satisfacer sus exigencias pero sin crear nuevos impuestos y sin afectar los capitales de los estamentos mercantil y propietario. Cada vez resultaba más difícil cumplir con ambos cometidos que en ese contexto parecían irreconciliables.

En efecto, unos días después el Ministerio de Hacienda envió a los legisladores un expediente con nuevas quejas de Iturbide por la falta de recursos para el ejército, y que supuestamente comenzaba a ser causa de deserciones e inquietud entre la tropa. Para paliar esta situación el ministerio solicitaba que de algún modo se reunieran los 450,000 pesos mensuales que comprendían el presupuesto de las fuerzas acantonadas en la capital. La respuesta de algunos diputados de nuevo volvió a ser bastante agria. José Joaquín Herrera, diputado por Veracruz, aprovechó la ocasión para exigir al ministro de guerra una explicación de por qué se mantenía en la Ciudad de México a la mayor parte del ejército, cuando se necesitaba más en los puertos y costas, haciendo que la mayoría de los gastos generados gravitara sobre los habitantes de la capital. El comentario de Herrera llevaba implícita una crítica al hecho de que Iturbide se negaba a sacar al grueso de las tropas de la capital con la excusa de que las necesitaba para su seguridad; argumento que sus detractores rechazaban, a la vez que atribuían intenciones maliciosas[33].

El discurso de Herrera resulta significativo, pues refuerza la hipótesis de que la crisis de la Hacienda central no obedecía sólo a la falta de colaboración de todos los habitantes del país, sino también al hecho de que los recursos que se recaudaban en las provincias no estaban fluyendo hacia la Ciudad de México. Por el contrario, se seguían quedando en manos de las administraciones locales, como ocurría desde 1810, las cuales se estaban haciendo cargo de sus respectivos gastos militares. Dicho de otra manera, quizá la dificultad central no era únicamente la insuficiente recaudación, sino tam-

[32] "Sobre la conveniencia de vender los bienes de los jesuitas para solventar las necesidades públicas", carta enviada a *El Farol. Periódico semanario de la Puebla de los Ángeles en el Imperio mexicano*, vol. I, núm. 30, 19 de mayo de 1822, pp. 270-71.

[33] Alamán, *Historia de México,* t. 5, pp. 522-527.

bién la negativa de las regiones a sostener una administración central, como se evidenciará un año después. El control territorial efectivo que ejercía el gobierno nacional se restringía básicamente al valle de México, situación que no cambiará en varias décadas.

A partir del mes de abril de 1822 el conflicto entre el poder legislativo y la Regencia se acentuó. El día 11 de ese mes el Congreso perpetró un agravio más en contra de Iturbide al remplazar a algunos miembros de la Regencia por otros que no eran adictos al caudillo. A pesar de que Iturbide continuó como presidente y se respetó el cargo a Isidro Yáñez, los otros tres (Antonio Joaquín Pérez, Manuel de la Bárcena y Manuel Velásquez de León) fueron sustituidos por Manuel de Heras y Soto —conde de Heras—, Nicolás Bravo y Miguel Valentín[34]. Ese mismo día, quizá motivado por el hecho anterior, ocurrió un enfrentamiento fuerte y directo entre el Congreso y el presidente de la Regencia —antes se habían comunicado mediante intermediarios—, quien se presentó ante la asamblea para acusar de traición a once diputados por oponerse a su solicitud de incrementar el tamaño del ejército. Entre gritos reprocharon a Iturbide el establecimiento de comunicaciones con José Dávila, comandante español de la fortaleza de San Juan de Ulúa, sin la anuencia de los legisladores[35]. No queda claro si hubo una relación entre los remplazos ocurridos dentro la Regencia y la denegación de la petición de Iturbide, aunque es evidente que la animadversión entre el órgano legislativo e Iturbide había subido de tono y se agravaría en las siguientes semanas.

Dos días después, una comisión del Congreso presentó un proyecto de reglamento provisional para la Regencia del imperio en el cual se estipulaba la prohibición de que el comandante general del ejército pudiera ser miembro de la Regencia. La alusión era directa a Iturbide, quien detentaba ambos cargos para recelo de muchos diputados. También se proponía nombrar una Junta para que sirviera de órgano consultivo a la Regencia, pero que obviamente tenía como fin acotar las facultades de Iturbide. Asimismo, se buscaba despojar a este órgano ejecutivo de las prerrogativas para nombrar a jueces y magistrados y trasladarlas al Congreso. También se sugería que la Regencia, de manera colegiada, otorgara los nombramientos de generales y no fuera, como hasta entonces, una potestad exclusiva de Iturbide[36]. El proyecto fue desechado, no obstante su sola discusión exasperó aún más el

[34] *Vid*. Anna, *El imperio de Iturbide*, p. 69

[35] *Ibídem,* p. 70.

[36] *Ibídem,* p. 77.

ánimo de Iturbide en contra de los legisladores, pues era bastante obvio que buscaban minar su poder.

En este marco de confrontaciones entre Iturbide y el Congreso Constituyente continuó la lucha del primero para que se atendieran las demandas financieras del ejército; o quizá hay que decir, de los militares acuartelados en la Ciudad de México y su entorno inmediato, en virtud de que no hay evidencia de que las tropas provinciales compartieran los agravios en contra de la asamblea legislativa. En respuesta a estas presiones, el Congreso accedió finalmente a aprobar una medida impopular: un nuevo requerimiento de donativos y préstamos. A diferencia del anterior, no tendría carácter obligatorio y estaba dirigido a toda la población del país y no sólo a algunos estamentos sociales. En la justificación que acompañaba el decreto del 16 de abril se pedía a las diputaciones provinciales y ayuntamientos que explicaran a la población "[…] el estado infelicísimo en que se halla el erario: la obligación que todos tienen para contribuir a sus cargas, y que sin embargo S. M. por odio a la opresión y deseo de que se reanimen los giros exánimes, no ha querido echar mano de impuestos fuertes ni de recargo de derechos". No obstante, en las circunstancias del momento no había quedado más remedio que solicitar un préstamo o donativo voluntario en todas las provincias del imperio. Para ello se exhortaba a los ayuntamientos y párrocos a que "exciten al patriotismo de los vecinos y feligreses para unos fines de tanta importancia"[37]. Con este discurso los congresistas dejaban clara su oposición a dichas medidas: las habían aprobado debido a las presiones de Iturbide y el ejército. Por otro lado, buscaban convencer a los militares de que eran infundadas las acusaciones de desinterés por sus necesidades. Por el contrario, se preocupaban por su bienestar a grado tal que incluso estaban dispuestos a claudicar en uno de sus principios más sentidos: la negativa a cargar al pueblo con préstamos y donativos de manera similar a como lo había hecho el despótico régimen español.

La recaudación de los préstamos y donativos estaría a cargo de los ayuntamientos y no de los empleados de la Hacienda pública. Esta decisión pudo obedecer a que se creía que era la forma menos costosa en términos económicos y la más sencilla desde el punto de vista de la administración. Sin embargo, también puede interpretarse como un reconocimiento tácito de la incapacidad el gobierno central para recaudar, así como de su dependencia

[37] "Decreto solicitando un préstamo o donativo voluntario", expedido por el Congreso Constituyente el 16 de abril de 1822, publicado en *El Farol. Periódico semanario de la Puebla de los Ángeles en el imperio mexicano,* vol. I, núm. 30, 19 de mayo de 1822, pp. 268-269.

de los gobiernos locales para tal labor. Por consiguiente, se buscó legitimar la impopular petición compartiendo con los ayuntamientos y diputaciones provinciales la penosa tarea de cobrar. Para reunir el dinero los ayuntamientos repartirían cédulas con valor de 10 a 200 pesos a quienes estuvieran dispuestos a donar o prestar dinero al erario. De manera inmediata no se otorgarían intereses, pero se esperaba hacerlo una vez que se concluyera un proyecto de contribución predial.

Desde su instalación la mayoría de los congresistas se había opuesto tajantemente a la aprobación de nuevos impuestos. En la segunda quincena de marzo algunos diputados osaron proponer el restablecimiento de algunos gravámenes suprimidos que caían sobre fincas rústicas y urbanas. Se les replicó que las primeras habían sido notoriamente afectadas por la guerra, de ahí que no era justo gravarlas con nuevas gabelas. Por el contrario, si se pretendía poner una nueva carga debía ajustarse a los principios de generalidad y proporcionalidad. En palabras del diputado chiapaneco Bonifacio Fernández, el impuesto predial atentaba contra el "sano liberalismo", que establecía la generalidad del gravamen y rechazaba que sólo una parte de la sociedad contribuyera a los gastos del gobierno. Al final se impuso la negativa a gravar las fincas[38].

A fines de abril la Comisión de Hacienda del Congreso presentó un nuevo proyecto de contribución predial que gravaría la renta de las tierras con un 5% anual, tomando como base para el cálculo los registros del pago del diezmo. A cambio todos los productos agropecuarios sin procesar quedarían exentos del pago de la alcabala. Se calculó un ingreso anual de 1 500 000 pesos, el cual serviría de hipoteca a los préstamos que se contrajeran así como fondo de amortización. Por desgracia para el erario y el ejército la mayoría de los legisladores se negó a aprobar el impuesto[39]. La resistencia de los congresistas a crear nuevos impuestos se impuso otra vez, aunque comenzaba a resquebrajarse[40]. Suponemos que dicha negativa inhibió la disposición, en caso de que la hubiera, de los potenciales prestamistas a colaborar con la Hacienda pública, toda vez que no había ninguna fuente de recursos que garantizara el reembolso del empréstito aprobado unos días antes.

[38] Alamán, *Historia de México,* t. 5, pp. 522-527.

[39] *Dictamen de la Comisión de Hacienda sobre una contribución predial,* México, Imprenta Imperial, 1822. Véanse los comentarios que sobre este documento hace Serrano Ortega, *Igualdad, uniformidad, proporcionalidad*, pp. 49-50.

[40] Un resumen del debate que el proyecto de contribución directa generó en el Congreso Constituyente se encuentra en Serrano Ortega, *Igualdad, uniformidad, proporcionalidad*, pp. 49-50.

Mientras tanto, los oficiales del ejército, con Iturbide a la cabeza, continuaban exigiendo que no se les descontara una parte de su sueldo. Con este fin, el 29 de abril Iturbide remitió una nueva carta al Congreso en términos semejantes a las de marzo; también envió un documento dirigido al "público", para refutar las voces que cuestionaban la lealtad de los militares. En él aseguraba que pese a la miseria a que había sido sometida por el Congreso, la institución castrense era leal al gobierno. Además, los congresistas ya estaban tomando las medidas para "desterrar esa calamidad, con la prontitud que pueden hacerse estas instituciones, y no recurrirá seguramente a los medios arbitrarios e injustos del anterior gobierno"; aunque en esta ocasión tampoco tendría éxito[41]. En realidad el señalamiento de que los legisladores ya estaban tomando cartas en el asunto para proveer al ejército de recursos parece más bien un sarcasmo, pues no existía ninguna propuesta concreta; es decir, que la declaración era más bien una suerte de reproche a los congresistas por su desidia. Por otro lado, tal parece que Iturbide quería dejar claro ante la opinión pública que sus reclamos para que se cubrieran los haberes de los militares no significaban que pretendiera gravar a la población con nuevos impuestos o préstamos forzosos, como lo habían dado a entender los legisladores. Pretendía que se satisficieran los intereses del ejército, pero al mismo tiempo buscaba evadir la responsabilidad de nuevos gravámenes. En este contexto parecía tarea imposible que el erario cubriera las demandas de gastos con los magros ingresos que tenía. Tanto el Congreso como Iturbide deseaban evadir los costos políticos de la implantación de más impuestos o de la exigencia de préstamos.

Como es de suponer, aunque el ejército era el principal demandante de recursos, el erario tenía otras necesidades que también reclamaban atención inmediata. Sin embargo, el Congreso ni siquiera empezaba a discutir un plan de Hacienda, de ahí que la constante presión lo obligara a adoptar medidas que en principio había rechazado. El 30 de abril, el Congreso Constituyente, para "conservar la buena armonía en que se halla el Imperio con los pueblos unidos del Norte de América", y para "acreditar a las Naciones Extranjeras la buena fe y honor con que se conducen los mexicanos en sus contratos", accedió a imponer un préstamo forzoso a los dueños de una conducta de plata con destino a Veracruz. La conducta ascendía a 1 568 360 pesos, de los cuales se descontaría de inmediato el 3,5%, es decir, 54,892.06 pesos que sus dueños debían pagar al erario como derecho de extracción. Al mismo tiempo se retiraría el 1,5% como préstamo forzoso, que ascendería a 23,525.04

[41] *Vid. Infra*, nota 27.

pesos. El préstamo sería devuelto a cuenta de los derechos de importación o exportación que los comerciantes afectados tuvieran que pagar en un futuro a la Hacienda central[42].

El dinero se utilizaría para crear un fondo de 60,000 pesos, que se depositaría en Estados Unidos para que el gobierno mexicano pudiera hacer frente a los compromisos financieros con aquel país. De manera específica, se intentaba pagar el valor de una goleta, considerada indispensable para la defensa de Veracruz y de la independencia nacional. A pesar de las reticencias del Congreso para imponer préstamos, tuvo que ceder ante la insistencia de Iturbide en que la independencia aún estaba amenazada por las tropas españolas acantonadas en el castillo de San Juan de Ulúa y en otras partes del interior del país. Mal se verían los legisladores si se negaban a tomar medidas para defender la preciada independencia. En este punto, Iturbide había logrado ponerlos entre la espada y la pared de modo que muy a su pesar tuvieron que tomar una decisión indeseada.

Al mismo tiempo, Iturbide seguía presionando a los diputados para que aprobaran la ampliación del ejército a 35,000 soldados regulares y 30,000 milicianos, con el argumento de la amenaza de reconquista española. Como los congresistas insistían en su negativa, Iturbide amenazó con renunciar a su cargo de presidente de la Regencia y retirarse a la vida privada. De hecho, advirtió que si su petición era denegada asumiría que se aceptaba la dimisión. Ante tal predicamento, el 18 de mayo los congresistas cedieron a la exigencia de Iturbide[43].

La decisión llegó demasiado tarde para frenar las fuerzas proiturbidistas que pretendían elevarlo al solio del imperio. Esa misma noche una muchedumbre encabezada por miembros de la tropa aclamó a Iturbide como emperador, de modo que al día siguiente el Congreso en medio de muchas presiones lo reconoció como tal. Estas circunstancias, y la creencia de los legisladores de que eran ellos quienes representaban a la soberanía nacional y no el emperador, preludiaban la intensificación de los conflictos entre ambas esferas de poder[44].

Hasta ahora no se ha podido establecer con certeza quiénes fueron los actores que estuvieron detrás de la proclamación de Iturbide como empera-

[42] El decreto en el que se ordena la apropiación del 1,5% sobre la conducta de plata enviada por varios comerciantes a Veracruz se puede consultar en *La Gaceta del Gobierno Imperial de México*, t. II, núm. 36, 9 de mayo de 1822, p. 267.

[43] *Vid*. Anna, *El imperio de Iturbide,* pp. 76-77.

[44] *Ibídem,* p. 103 y ss. Ávila, *Para la libertad*, pp. 110-111.

dor o si, en efecto, se trató de un acto espontáneo de la tropa y de algunos segmentos de la clase baja de la Ciudad de México. El hecho irrebatible es que Iturbide se había asumido como adalid de los intereses del ejército y éste lo percibía como tal. Por consiguiente, si los militares culpaban al Congreso de no atender con presteza y de manera satisfactoria sus necesidades, es probable que hayan creído que al elevar a Iturbide al trono del imperio, el general vallisoletano se ocuparía de satisfacer los intereses castrenses en la medida que gozaría de mayor poder para imponerse sobre el Congreso. Quizá algunos sectores del ejército, al menos de la parte que estaba asentada en la capital del país, se atemorizaron ante la posibilidad de que, en efecto, Iturbide renunciara a su puesto en la Regencia. En ese caso, sus intereses recibirían un duro golpe, pues quedarían a merced del Congreso que había dado inequívocas pruebas de no simpatizar con la institución armada. De ser así, la proclamación de Iturbide habría obedecido al menos en parte a la negativa del Congreso a crear un sistema de Hacienda que garantizara la satisfacción de las necesidades de la administración pública, pero, sobre todo, las del ejército; así como a su falta de voluntad para acceder a las propuestas que Iturbide presentaba como jefe de las fuerzas armadas y presidente de la Regencia[45].

Se ha especulado sobre la participación del propio Iturbide en los preparativos de su aclamación popular. Independientemente de la realidad en este punto, el hecho indiscutible es que su aceptación del trono lo comprometió a cumplir con la expectativa que el ejército tenía respecto a él y que condicionaba en parte su legitimidad ante dicha institución. Para ello tendría que vérselas con unos legisladores que habían sido obligados a sancionar su ascenso al trono y con una mayoritaria clase política y estamentos que lo miraban con mucho recelo. Iturbide tenía que resolver los problemas estructurales que habían impedido construir una Hacienda pública sólida que diera respuesta inmediata a las urgencias del erario. ¿Hasta dónde podría cumplir con esa tarea considerando que tendría que tratar con una asamblea legislativa agraviada y hostil?

[45] Se han hecho conjeturas sobre la participación de Iturbide en la organización del tumulto que lo proclamó emperador, así como sobre sus ambiciones para convertirse en monarca de México. Israel Arroyo, por ejemplo, señala que el detonante principal que llevó a los seguidores de Iturbide a proclamarse emperador fue el dictamen del Congreso Constituyente para buscar monarca en Europa, como establecía el Plan de Iguala y los Tratado de Córdoba, en lugar de preferir a un mexicano, que sin duda sería Iturbide. Es probable que todos estos factores hayan influido en la decisión de algunos militares de promover a Iturbide al trono y la de éste de aceptarlo. Arroyo García, "La arquitectura del estado mexicano", p. 55.

Volver sobre lo andado: los préstamos forzosos

La coronación de Iturbide despertó un gran júbilo y desplantes de patriotismo en los sectores populares de la sociedad, que muy poco podían aportar para resolver los problemas hacendarios. Las manifestaciones de apoyo financiero fueron escasas aunque bastante publicitadas por el mismo Iturbide. Llaman la atención las medidas tomadas por los dominicos, que informaron de ellas al emperador, quien a su vez las mandó publicar en la *Gaceta Imperial*. Los frailes en cuestión manifestaron estar comprometidos

> […] en el empeño urgentísimo de sostener nuestra absoluta Independencia, y ahora más que nunca la dignidad del Imperio Mexicano con la majestad de su glorioso Emperador. El reino está empobrecido, y su numerario y monedas, o estancadas, o saqueadas: uno y otro es una verdad de hecho que nos lastima en extremo. Pero la salud del Estado es la suprema ley, y de ella careciendo la necesidad que nos estrecha, es indispensable también que para males extraordinarios se apliquen extraordinarios remedios […][46].

Por tal razón, tomaron la decisión de fundir la plata de sus templos para reunir los 20,000 pesos que Iturbide les había asignado como préstamo forzoso a principios de 1822. La medida fue tomada luego de haber intentado infructuosamente vender algunas de sus fincas u obtener dinero prestado de particulares. Hay que recordar que el decreto que obligaba a dichos frailes a entregar aquella cantidad a la Hacienda imperial había sido derogado por el Congreso en marzo anterior. Entonces, ¿por qué ese empeño en cumplir en ese momento voluntariamente y no antes? Quizá porque la colaboración con la Hacienda pública estaba condicionada por la lealtad a Agustín de Iturbide; en otras palabras, los dominicos se sentían más vinculados al emperador que al Congreso. Probablemente por eso mismo no pidieron ningún comprobante por su préstamo, es más, sugirieron al monarca que "tenga a bien no permitir que la Nación Americana, y mucho menos su gran Emperador, se sujeten a la servidumbre de una escritura". De hecho, la decisión de Iturbide de publicar la carta de los religiosos puede ser interpretada como un deseo de mostrar al Congreso quién gozaba del apoyo popular,

[46] "Los dominicos comunican al emperador Iturbide que han fundido parte de su oro y plata para cubrir el préstamo que se les pidió", en *La Gaceta Imperial de México,* t. II, núm. 55, 18 de junio, pp. 416-419.

y no sólo para que sirviera de ejemplo e incentivo para otros potenciales contribuyentes. Habrá que analizar con cuidado qué porción de la sociedad compartía la actitud de los dominicos. En otras palabras, hay que preguntarse si el profundo imaginario monárquico atribuido a los mexicanos era suficiente para anular o al menos atenuar la resistencia a contribuir con la Hacienda pública en ese nuevo contexto[47]. Las evidencias sugieren que en realidad Iturbide gozaba de muy poca confianza de parte de los grupos que hubieran podido socorrerlo con sus capitales.

El emperador obtuvo algunos ingresos más de la exangüe renta del tabaco. Para ello presionó y consiguió que el Congreso dispusiera que todos los recursos existentes en las factorías, destinados a pagar la cosecha de los tabaqueros, se utilizara para cubrir una parte de los haberes caídos de los militares. Con ello, contra lo que había propuesto desde fines de 1821, contribuyó al desmantelamiento del monopolio del tabaco. Pero no parece haber tenido opción ante la necesidad de complacer a los militares, de cuyo apoyo dependía casi totalmente. Es de suponer que la decisión exasperó a los cosecheros, a quienes se adeudaban cantidades importantes desde antes de la consecución de la independencia. Sobre todo si se considera que en mayo, unos días antes de la coronación de Iturbide, los congresistas habían autorizado que el dinero que había en las factorías se entregara a cuenta de la hoja adeudada para evitar que los cosecheros cumplieran su amenaza de suspender el envío de su producto a las fábricas del gobierno[48]. Es probable que la adhesión de los veracruzanos tabaqueros a la revuelta contra el emperador, liderados por Antonio López de Santa Anna, en diciembre de ese mismo año, haya obedecido a la decisión de Iturbide de sacrificarlos en favor del ejército.

Los acontecimientos que siguieron a la proclamación del caudillo michoacano como emperador confirman que las tensiones con el Congreso se agrava-

[47] Para una revisión del imaginario monárquico durante el periodo de gobierno de Agustín de Iturbide, véase Landavazo Arias, *La máscara de Fernando VII*.

[48] *Dictamen que sobre la renta del tabaco ha presentado al soberano congreso, la Comisión especial encargada de hacer el análisis de la memoria del Ministro de Hacienda, leída en la Sesión de 12 de noviembre*, México, Imprenta del Supremo Gobierno en Palacio, 1823. Previo al dictamen el Congreso había pedido informes a todos los funcionarios de la renta del tabaco, pero como esto no respondieron con la rapidez esperada, los representantes aprobaron la destitución del director general de la renta, Carlos López. Luego dieron instrucciones a la Regencia para que de inmediato eligiera a dos personas que pasaran revista todas las factorías y rindieran un informe sobre el estado de la renta. Sesiones del 20 y 26 de abril de 1822, *HPCM*, serie I, vol. II, t. 1, p. 368.

ron. No parece que la Hacienda pública experimentara una mejoría significativa que permitiera al menos calmar los ánimos de los exaltados militares. El 2 de junio los habitantes de la Ciudad de México iniciaron el día alarmados por los rumores de que algunos regimientos de la capital se aprestaban a tomar por asalto el Parián y otras casas comerciales en protesta por la falta de sus salarios. Agustín de Iturbide mandó reforzar la vigilancia de los lugares amenazados, pero ningún incidente ocurrió. Al día siguiente, el recién proclamado emperador publicó un manifiesto, señalando que nunca había dudado de la lealtad del ejército y que las medidas tomadas sólo tuvieron como finalidad tranquilizar a la población. Este evento resulta un tanto enigmático, pues podría sugerir que el caudillo no tenía un control absoluto sobre las tropas acantonadas en la capital del país, es decir, que había algunos sectores, en especial aquellos de baja graduación, dispuestos a amotinarse ante el retraso del pago de sus sueldos. Sin embargo, es probable que se haya tratado de una treta de Iturbide para intimidar al Congreso y convencerlo de que el escenario catastrófico que había descrito dos meses antes en caso de que no se pagara a los soldados estaba próximo a hacerse realidad. Es difícil creer que las tropas que habían aclamado a Iturbide dos semanas antes, planearan un motín sin tener la anuencia de su líder. El hecho es que el rumor motivó una sesión extraordinaria del Congreso para el día 4 por la tarde, en la que, contra su política de los meses anteriores, aprobó la expoliación de 300,000 pesos de los depósitos existentes en Veracruz propiedad de los españoles que planeaban salir del país[49].

La proclamación de Iturbide como emperador y las muestras de apoyo popular debilitaron políticamente la asamblea constituyente durante las siguientes semanas. Al menos así lo evidencia el hecho de que accedieran a aprobar otras propuestas de Iturbide que anteriormente habían desechado. En este tenor, el 11 de junio de 1822 dieron su aprobación para que Iturbide contratara un préstamo con los consulados. El de la capital del imperio debía entregar 400,000 pesos; en caso de que sus fondos no fueran suficientes, se acudiría al consulado de Puebla. Si los recursos de estos dos consulados no completaban dicha suma, procederían a colectar el dinero entre los "comerciantes principales, los propietarios y demás vecinos pudientes de su comprensión [de cada consulado], incluyendo a las corporaciones eclesiásticas y seculares [...]" apoyados por dos integrantes de sus respectivas diputaciones provinciales[50]. En ese caso, primero se echaría mano de los caudales de los

[49] Alamán, *Historia de México,* 1985, t. 5, pp. 617-622.

[50] *La Gaceta del gobierno imperial de México*, t. II, núm. 56, 20 de junio de 1822, pp.

españoles avecindados en sus correspondientes jurisdicciones y que planearan trasladarlos a España. Por otro lado, los consulados de Veracruz y Guadalajara contribuirían con 100,000 pesos cada uno, que extraerían de los vecinos de su territorio, es decir, que se esperaba reunir unos 600,000 pesos en total. Para garantizar el empréstito, quedarían hipotecados los bienes nacionales y se cobraría un impuesto del 2% a la plata y oro acuñados que salieran de las aduanas terrestres. La cantidad recaudada se remitiría a los consulados que amortizarían la deuda. Sin embargo, según Alamán, sólo se recolectaron 286,500 pesos, es decir el 48%, de los cuales la suma mayor —84,000— provino del consulado capitalino. La cantidad era insuficiente para cubrir los gastos estimados[51]. Las élites no tenían la capacidad o la voluntad para socorrer al régimen, toda vez que no había garantías de que se reintegraría su dinero. La desconfianza resultó estar bien fundada. En octubre de 1824 el consulado de México se quejaba de que los comerciantes que habían prestado su dinero al gobierno imperial, de acuerdo con el decreto del 11 de junio en 1822, no habían recibido ni siquiera el pago de sus réditos[52].

El préstamo acentuó la descapitalización de la nación, pues cuando los españoles se enteraron de que podrían exigirse sus capitales si los consulados no contaban con la suma requerida, rápidamente sacaron del país los caudales que tenían en espera de embarque en Veracruz. Por consiguiente, los recursos tuvieron que extraerse del vecindario de la Ciudad de México. Fuera del valle de México muy poco se pudo reunir. Algunas corporaciones e individuos se declaraban dispuestos a contribuir, pero alegaban serias dificultades para reunir las cantidades asignadas. Por ejemplo, el obispo de Guadalajara, Juan Ruiz de Cabañas, aseguró que no había podido vender los productos del diezmo; tampoco había encontrado voluntarios que le prestaran dinero a rédito, a pesar de "las invitaciones y seguridades con que se ha procurado estimular". No obstante, su deseo de "contribuir a las necesidades del Imperio" y su interés en "asunto de tanta importancia para el Estado", lo hicieron tomar la decisión de entregar 35,000 pesos de las obras pías a su cargo[53]. De manera similar actuaron los agustinos de Puebla, quienes también manifestaron su deseo de fundir su plata para reunir los 60, 000 pesos asignados. El Ministerio de Hacienda

423-424. Alamán, *Historia de México,* t. 5, pp. 618-622.

[51] AGN, Consulados, caja 332, exp. 2, f. 2. Alamán, *Historia de México,* t. 5, p. 684.

[52] AGN, Consulados, caja 332, exp. 2, f. 2, Contaduría del Consulado de México, 19 de octubre de 1824.

[53] *La Gaceta del Gobierno Imperial Mexicano*, t. II, núm. 60, 27 de junio de 1822, p. 456.

aceptó la oferta, con la aclaración de que en ningún caso debía entenderse que el gobierno ordenaba tal acción[54].

Existe la probabilidad de que tales muestras discursivas de lealtad de parte de los representantes de las instituciones eclesiásticas no hayan sido más que una estrategia retórica para ocultar un escaso interés en responder al auxilio solicitado por el gobierno. No obstante, hay algunas razones para sospechar de la sinceridad de aquellas expresiones. Es sabido que al menos durante los primeros meses como emperador, Iturbide gozó de una gran popularidad y aceptación entre los sectores bajos de la sociedad, las instituciones eclesiásticas y una buena parte del ejército[55]. De ser así, habría que concluir que la lealtad hacia Iturbide por parte de aquéllas y probablemente también de una reducida parte de la élite, estaba acotada por la escasez de circulante que impedía la venta de propiedades y mercancías con dinero constante y sonante[56].

Las consecuencias de dichas medidas demuestran también que si bien Iturbide podía doblegar al Congreso y obligarlo a acceder a la imposición de préstamos, carecía de los recursos para coaccionar a los detentadores del capital para que socorrieran al erario. Por consiguiente, la solicitud de préstamos fue un rotundo fracaso con el agravante de que aumentó la irritación en contra del emperador. Esta reducción de los niveles de apoyo con que contaba Iturbide incrementó su dependencia del ejército y del uso de la fuerza.

[54] "Los agustinos ponen a disposición del gobierno su plata para satisfacer el préstamo que les fue impuesto", en *La Gaceta del Gobierno Imperial de México*, t. II, núm. 107, 8 de octubre de 1822, pp. 817-818.

[55] Para un análisis de las múltiples manifestaciones de lealtad a Iturbide y a la monarquía, véase Landavazo, *La máscara de Fernando VII*.

[56] En la prensa se publicaron noticias sobre importantes donativos, como el realizado por el conde de San Mateo de Valparaíso, quien donó 25 mil pesos para "gastos del Ejército Trigarante". A otros donativos se les dio publicidad, no por su monto, sino por el impacto sentimental que se esperaba que tuvieran en la población. Por ejemplo, el 22 de agosto se publicó en *La Gaceta,* que el director del "Estudio Académico de primera educación" de la Ciudad de México, ofreció donar 11 pesos mensuales, y sus alumnos entregaron, por una sola vez, 55 pesos con seis reales para "socorrer a los valientes defensores de nuestra gloriosa libertad, que se hallan en la mayor miseria". Casi un mes después, se publicó un donativo de los trabajadores de la fábrica de puros y cigarros de la capital del país, quienes, aunque "acosados actualmente más que nunca de la miseria, porque la cortedad de las labores ha disminuido en mucho sus jornales", costearon una misa de acción de gracias por la feliz exaltación al trono de Nuestro Augusto Emperador" y entregaron 458 pesos con cuatro reales para las "beneméritas tropas". Véase *La Gaceta del Gobierno Imperial de México*, t. II, núm. 60, 27 de junio de 1822, p. 456; núm. 84, 22 de agosto de 1822, p. 645; y núm. 98, 19 de septiembre de 1822, p. 752.

La pregunta era por cuánto tiempo más contaría con el apoyo militar si sus decisiones no estaban satisfaciendo las demandas del ejército.

Explorar nuevos senderos: el endeudamiento externo

El fracaso en la recaudación del préstamo forzoso debió haber convencido tanto al emperador como al Congreso Constituyente de que el erario muy poco podría obtener por esa vía. Por consiguiente, probablemente a instancias de Iturbide, se planteó por primera vez en el Congreso la conveniencia de acudir a los mercados de capital extranjeros. El 25 de junio de 1822 los legisladores concedieron anuencia al emperador para contratar deuda externa hasta por 30 000 000 de pesos[57]. Amparada en este permiso, la administración de Iturbide entabló negociaciones con un inglés de nombre Diego Barry, quien se ofreció a proporcionar diez millones de pesos en letras de cambio que serían respaldadas por una casa comercial londinense de nombre Morton Jones, con un interés anual del 10%. Los documentos se emitieron, pero Barry pidió al gobierno que no los pusiera en circulación hasta que él avisara desde Londres, actitud que hizo desconfiar de su honorabilidad. Por lo tanto, pidieron al comerciante veracruzano José Javier de Olazábal que avalara los certificados, pero sólo aceptó responder por 100,000 pesos a cambio de una comisión. Al mismo tiempo el ministro de Hacienda autorizó a Francisco Borja Migoni, comerciante mexicano avecindado en Londres y cuñado de Olazábal, para conseguir los otros 20 000 000 de pesos. Como se sospechaba, el citado Barry resultó un estafador, pues se pudo constatar que la casa Morton Jones ni siquiera existía. Por su parte, Borja Migoni no pudo encontrar ninguna casa comercial que estuviera dispuesta a prestarle al naciente imperio. Por lo tanto, ahí concluyó este primer intento por contraer deuda externa[58]. Habría que seguir buscando recursos en el interior del país, aunque las opciones eran muy pocas.

Esta amarga experiencia puso de manifiesto que los capitalistas y gobiernos de las naciones europeas, en especial Inglaterra, aún no estaban seguros de la conveniencia de apoyar al novel imperio. Los proyectos del gobierno español para reconquistar los dominios americanos, y que buscaban involucrar a otras potencias europeas, inhibían a los capitalistas ingleses de invertir en

[57] "Decreto de 25 de junio de 1822 para contratar de 25 a 30 millones", Dublán y Lozano, *La legislación,* t. I, ley núm. 301, p. 617.

[58] Alamán, *Historia de México,* t. 5, pp. 667-669.

México a pesar de sus deseos de hacerlo, como se puso de manifiesto cuando las circunstancias internacionales se modificaron.

Media vuelta: la restauración de viejos impuestos

Como se ha reiterado, durante el primer año de vida independiente tanto la Soberana Junta Provisional Gubernativa como el Congreso Constituyente se resistieron a crear, restablecer o aumentar impuestos internos. No obstante, para el segundo semestre de 1822 se habían cancelado las demás opciones, a saber, la contratación de deuda externa e interna. Por otro lado, la recaudación de las contribuciones vigentes por parte del gobierno central seguía siendo sumamente baja, ya que recaían de manera abrumadora sobre el Valle de México, circunstancia que haría decir al ministro de Hacienda que no existía una Tesorería General, "[…] pues la que en esta capital existe no tiene más que la mera denominación de general, sin ser en substancia otra cosa que una Tesorería particular de Provincia […]"[59]. El estanco del tabaco aportaba pocos ingresos y los de los aranceles, si se cobraban, tal parece que se quedaban en las provincias donde se hallaban los puertos. Mientras tanto, las necesidades de la administración y las presiones del ejército no cejaban. En este contexto, el 9 de julio, a iniciativa del Poder Ejecutivo, se analizó en el Congreso la conveniencia y posibilidad de restaurar las contribuciones coloniales hasta que se elaborara un sistema alterno. El diputado chiapaneco Marcial Zebadúa advirtió que para ello era necesario "saber cuáles eran éstas, en qué cantidad se exigían, los ramos sobre los que gravitaban, y otros datos sin los cuales el Congreso no podría formar juicio de qué sistema era éste, y si aquellas contribuciones eran bastantes, inferiores o excesivas, atendiendo al estado actual de la nación". En consecuencia, los congresistas fueron de la opinión que se

[59] "Folleto sin título en el que Antonio Medina hace una defensa de su gestión ante las críticas de que fue objeto una vez que dejó el cargo de ministro de Hacienda, 28 de diciembre de 1823". La cita es de las pp. 7 y 8. El documento es la segunda parte de su *Exposición al Soberano Congreso mexicano sobre el estado de la Hacienda pública y conducta del ciudadano Antonio de Medina en el tiempo que fue a su cargo el ministerio*, México, Imprenta del Águila, dirigida por José Ximeno, 29 de septiembre de1823. Quizá el impuesto que menor resistencia encontraba en el territorio del imperio era la alcabala. En 1823 poco más del 35% de los ingresos "nacionales" por este concepto provinieron de la Intendencia de México, aunque es probable que se hayan recaudado fundamentalmente en el valle de México. Sánchez Santiró, *Las alcabalas mexicanas*, p. 82.

solicitara al Ejecutivo dicha información, la cual obtendría de las diputaciones provinciales; actitud que sugiere que la reticencia de parte de los legisladores a adoptar semejante propuesta estaba a la baja[60].

Para esa época los congresistas parecían estar cada vez más dispuestos a aceptar lo que inicialmente habían rechazado de manera categórica: aumentar algunas tasas impositivas e incluso restablecer algunos impuestos. Sin embargo, hay que insistir en que Iturbide los tenía sometidos a una constante presión para que accedieran a sus peticiones. Durante los primeros siete meses de 1822 sólo se consintió en la elevación de la tasa fiscal para el pulque, que aunque tenía un consumo abundante se limitaba a un espacio muy reducido; básicamente el altiplano, en las cercanías de la Ciudad de México, así como en Puebla y Oaxaca. Por supuesto, no se trataba de un producto de primera necesidad[61]. Mediante el decreto del 9 de agosto de 1822 el Congreso autorizó un aumento de 6 a 9,3 granos de alcabala sobre el pulque fino u otomí y de 5,3 para el tlachique que ingresara a la Ciudad de México. Estos ingresos serían exclusivamente para la Hacienda imperial. Hay que insistir en que el impuesto al pulque se aplicaba en un espacio muy restringido, consecuencia de su corta vida útil que impedía transportarlo a grandes distancias. Llama la atención que no se gravaran otras bebidas alcohólicas nacionales, lo que hace sospechar que la decisión de afectar al pulque estuvo condicionada por el hecho de que su zona de producción y consumo coincidía más o menos con la región que estaba bajo un control efectivo del gobierno imperial.

En ese mismo decreto se autorizó un aumento al arancel para varias bebidas alcohólicas de importación que hasta esa fecha habían pagado el 25% *ad valorem*, general a todo tipo de importaciones[62]. De igual manera se aprobó

[60] *HPCM*, serie I, vol. II, t. II, Sesión Primer Congreso Constituyente del 9 de julio de 1822, pp. 650-651.

[61] En ciertos momentos se autorizaron nuevas contribuciones, pero acotadas a un espacio y tiempo reducidos. Ese fue el caso de la contribución del 2% a la moneda de cobre, plata y oro al salir de las aduanas interiores, cuyo fin era cubrir el préstamo de 600,000 exigido a los consulados en junio de 1822. Otro ejemplo fue la gabela de un real, medio real y cuatro pesos que se impuso a las mulas, burros y coches, respectivamente, que entraran cargados a la ciudad de Veracruz, a menos que llevaran algodón en rama, harina o mercancías de los rancheros de las inmediaciones. El monto reunido se destinaría a los gastos de fortificación de la plaza del puerto, es decir, que el cobro se haría sólo por un corto tiempo. "Decreto del Congreso para que se cobre el 2% por extracción de moneda de cobre, plata y oro", del 28 de junio de 1822, en *La Gaceta del Gobierno Imperial de México,* t. II, núm., 82, 17 de agosto de 1822, p. 633. *La Gaceta del Gobierno Imperial de México,* t. II, núm. 85, 24 de agosto de 1822, p. 660.

[62] "Decreto del 9 de agosto de 1822 sobre aumento del impuesto y arancel a bebidas alco-

un incremento de cuatro puntos a la tasa alcabalatoria cobrada a los efectos de aforo, de modo que pasó del 8 al 12%. Para no perjudicar la producción nacional de textiles y alcohol, sólo quedaron exentos del gravamen el algodón en rama y los productos derivados de dicha fibra y de lana; así como el vino y aguardiente de uva y coco[63]. Con semejante disposición la tasa alcabalatoria superó de nuevo los niveles que tenía antes de 1810 y casi igualó los imperantes hasta principios de 1821.

No queda claro sobre quién recayó el costo político del incremento de la tasa alcabalatoria. El Congreso se había rehusado de manera sistemática a consentir en el aumento. Por su parte, Iturbide, aunque no fue el autor de la propuesta, sin duda influyó en esa decisión mediante la presión que ejercía para que se pagara al ejército. Por consiguiente, tiene sentido suponer que algunos congresistas juzgaron que la responsabilidad recaía sobre el emperador. Quizá consideraban que el órgano legislativo se había convertido en rehén de Iturbide, de ahí las acusaciones de despotismo y tiranía que comenzaron a hacerse cada vez más frecuentes. Por su parte, el emperador, que tenía que enfrentar la oposición de muchos legisladores cada vez que enviaba alguna iniciativa de ley a ese órgano, percibía que los legisladores no estaban contribuyendo a solucionar los problemas del erario.

El emperador iba poco a poco inclinando la balanza de poder en su favor en detrimento del Congreso. También en el mes de agosto los diputados accedieron a eximir a los militares del descuento de sus sueldos que venían sufriendo desde marzo, y se ordenó reintegrar lo que se les había retirado[64]. La tensión entre los dos poderes alcanzó un punto climático ese mismo mes cuando se descubrió una conspiración para instaurar una república, en la cual estaban implicados algunos militares y diputados. Iturbide aprovechó la ocasión para deshacerse de varios de sus principales detractores en el Congreso, aun cuando

---

hólicas", en *La Gaceta del Gobierno Imperial de México,* t. II, núm. 82, 17 de agosto de 1822, pp. 629-631. En este decreto no se había establecido que el pulque otomí pagara la misma tasa que el fino, pero como éste se "vendía con la misma estimación" que aquél, el Congreso autorizó la homologación de la carga el 23 de agosto. "Bando del 23 de agosto de 1822 para que se cobre el mismo derecho al pulque otomí que al fino", en *La Gaceta del Gobierno Imperial de México,* t. II, núm. 91, 5 de septiembre de 1822, p. 700. Sánchez Santiró, *Las alcabalas mexicanas*, p. 78.

[63] "Decreto del Soberano Congreso Constituyente sobre nuevos impuesto y arancel a las bebidas alcohólicas", del 9 de agosto de 1822, en *La Gaceta del Gobierno Imperial Mexicano*, t. II, núm. 82, 17 de agosto de 1822, pp. 629-631.

[64] *La Gaceta del Gobierno Imperial de México,* t. II, núm. 99, 21 de septiembre de 1822, pp. 755-756.

no había pruebas contundentes de que hubieran participado en el complot. Este hecho, y la disputa en torno a quién correspondía juzgar a los implicados intensificó aún más la confrontación entre ambas esferas de gobierno[65].

La disputa interminable: el estanco del tabaco

Como se recordará, en mayo de 1822 el Congreso había dispuesto posponer por un mes la discusión en torno al porvenir del estanco del tabaco, mientras las diputaciones provinciales remitían los informes sobre el estado de la renta en sus territorios. En septiembre, en ese contexto de confrontaciones sumamente ríspidas entre los poderes legislativo y ejecutivo, se reanudaron los debates en torno al tema a pesar de que no se habían recibido todos los reportes esperados. De cualquier manera, la información a la mano no parece que haya modificado los argumentos de quienes pedían la supresión del estanco ni de aquéllos que abogaban por su continuidad. El diputado chihuahuense Florentino Martínez insistió en la supresión aduciendo que la expansión del cultivo de la hoja por casi todo el país refutaba el argumento de que el monopolio podría generar ingresos semejantes a los que proporcionaba antes de 1810. Miles de familias adquirían su sustento de este cultivo y su manufactura, por consiguiente no estarían dispuestas a renunciar a él. Para evitar que lo practicaran se requeriría un ejército de guardas y resguardos, cuyos costos anularían los beneficios de la renta. Además, se arrojaría a las filas de la delincuencia a un gran número de personas dedicadas a esta actividad, con el consecuente resentimiento en contra del gobierno y la degradación de los valores morales[66]. Puesto que en ese momento se estaba considerando la conveniencia de implantar una contribución directa, algunos partidarios de la extinción del monopolio del tabaco y de la instauración de aquel impuesto arguyeron que esa era una buena salida para remplazar los ingresos que se perderían con el fin del estanco.

Sin embargo, quienes defendían la preservación del monopolio sostenían que semejante medida sería injusta, debido a que con la contribución di-

[65] Condumex, fondo CCLXXV, carpeta 29, legajo 1436, documentos 9250 a 9256, "Índice de los individuos que están en arresto por la conspiración republicana del 26 de agosto de 1822". Para un análisis detallado de la conspiración, los conspiradores y la reacción del gobierno de Iturbide, véase Ávila Rueda, *Para la libertad*, capítulo 3, pp. 115-174.

[66] Sesión del 17 de septiembre de 1822, *HPCM*, serie I, vol. II, t. 1, pp. 979-980.

recta se gravaría también a aquellos individuos que no hacían uso del tabaco, mientras que las ganancias del estanco provenían exclusivamente de quienes tenían el hábito de fumar. Martínez contrargumentó que si se partiera de este principio ningún impuesto indirecto podría remplazarse por uno directo, puesto "que no hay artículo a quien no falte algún consumidor". El congresista concluyó su alegato afirmando que el principal bien de la contribución indirecta era dudoso, mientras que los males eran ciertos; y que el bien de los muchos era preferible al de los pocos[67].

Mientras tanto, el gobierno de Iturbide apremiaba a los legisladores para que resolvieran el asunto, es decir, para que aprobaran la permanencia del monopolio. Los constituyentes llegaron a un acuerdo que resultó ser un arreglo intermedio entre quienes pedían la continuidad del estanco y aquéllos que se pronunciaban por su extinción legal de inmediato[68]. Con el fin de encontrar una solución salomónica que satisficiera a todos los interesados en el asunto, el 16 de octubre el Congreso acordó y decretó la preservación del estanco por dos años más, mientras se diseñaba un sistema de Hacienda que resolviera los apuros financieros más imperiosos. Una vez cumplido el plazo se aboliría el estanco, es decir, se liberaría la siembra, manufactura y tráfico del tabaco. Por lo tanto, se dispuso la recolección de todo el tabaco almacenado a lo largo y ancho del territorio nacional y que los cosecheros informaran en un plazo de

[67] *Ídem.*

[68] Los diputados que se manifestaron a favor de la extinción del estanco del tabaco fueron José Mariano Marín, Antonio Montoya, José Vicente Robles, Gabriel Torres, José María Jiménez y Joaquín Franco, representantes de Puebla; Juan Francisco Calderón, José Martínez Zurita, José Javier Bustamante, representantes de Oaxaca; José María Sánchez, Fernando Valle y Manuel Crescencio Rejón, de Yucatán; Antonio Eduardo Galicia, José Agustín Paz y Francisco Ortega, de México; Toribio González y Prisciliano Sánchez, de Jalisco; Valentín Gómez Farías y Francisco García, de Zacatecas; Juan de Dios Rodríguez y José Joaquín de Gárate, de San Luis Potosí; Pablo Franco, de Durango; Florentino Martínez Díaz, de Chihuahua; José María Becerra, de Veracruz; Francisco Pérez Serrano, de Nuevo México; José Vicente Orante, de Guatemala; así como dos más de apellidos Rivera y Aguirre.

Sin embargo, el bando opositor insistió y consiguió que la supresión del estanco se pospusiera por dos años, mientras se reorganizaba la Hacienda pública. Asimismo, acordaron que el tabaco que ya estaba plantado en todo el país lo adquiriera el estanco al precio legal. También lograron que se aprobara que el contrabando del tabaco se castigara únicamente con el decomiso de las mercancías y no con penas físicas; y que no se aumentara el número de empleados del ramo. Estas disposiciones de hecho constituían restricciones para que el gobierno nacional pudiera combatir el contrabando y reorganizara eficientemente la producción y comercialización. Sesiones del 19 y 20 de septiembre de 1822, *HPCM*, serie I, vol. II, t. 1, pp. 982 y 984.

dos meses la cantidad de plantas que habían sembrado. Cumplido el término se procedería contra los poseedores de tabaco en cualquiera de sus formas que no hubieran hecho la declaración como si fuesen contrabandistas; es decir, que se confiscaría el producto y se arrancarían las plantaciones. Asimismo, después de ocho días de publicado el decreto, los particulares no podrían vender los puros y cigarros que tuvieran en su poder[69].

La resolución del Congreso llegó demasiado tarde. La confrontación con Iturbide había alcanzado un nivel tal que éste consideró que no podía seguir gobernando con la oposición de aquella asamblea. En consecuencia, a fines del mismo mes de octubre ordenó su disolución mediante el uso de la fuerza militar y la reemplazó por una Junta Nacional Instituyente que esperaba le fuera afín. Como es de suponer, la nueva asamblea legislativa se mostró más complaciente con el emperador y en noviembre de 1822 se manifestó a favor de la preservación definitiva del estanco en manos del gobierno central[70].

Un último recurso: contribuciones directas y papel moneda

El 3 de septiembre de 1822 el ministro Antonio de Medina presentó su *Memoria* al Congreso en la cual informaba que la recaudación del préstamo forzoso apenas había proporcionado medio millón de pesos, cuando se esperaba reunir el doble. De ahí que hubiera puesto a la venta los bienes de temporalidades para cubrir los gastos del ejército. De igual modo había requerido un préstamo a los obispos ofreciendo como garantía los recursos del estanco del tabaco. Con el afán de convencer al poder legislativo de que estaba ocupado en la búsqueda de soluciones, explicó que había enviado órdenes a las tesorerías provinciales de no disponer de ningún recurso sin su aprobación. Además, debían enviarle un informe mensual pormenorizado con las entradas y salidas de los caudales que manejaban, así como listas de su personal[71].

[69]"Decreto de S. M. I. comunicado por el Exmo. Sr. secretario de Estado y del despacho de Hacienda D. Antonio de Medina y publicado por bando el día 16 de octubre de 1822", *Gaceta del Gobierno Imperial de México*, t. II, núm. 129, 23 de noviembre de 1822, pp. 981-983.

[70] *Dictamen que sobre la renta del tabaco ha presentado al soberano congreso, La Comisión especial encargada de hacer el análisis de la memoria del Ministro de Hacienda, leída en la Sesión de 12 de noviembre*, México, Imprenta del Supremo Gobierno en Palacio, 1823.

[71] *Exposición al Soberano Congreso mexicano sobre el estado de la Hacienda pública y conducta del ciudadano Antonio de Medina en el tiempo que fue a su cargo el ministerio*, México, Imprenta del Águila, dirigida por José Ximeno, 1823, citada por Rodríguez Venegas, "Las

En ese contexto de descomposición política, si el estado financiero del imperio era dramático, el futuro, según Medina, parecía trágico. Según las estimaciones presentadas en su informe, el déficit para fin de año podría alcanzar los 2 826 630 pesos, a consecuencia de la baja recaudación y los gastos militares no previstos; en especial por los 35,000 pesos mensuales que absorbía la manutención de las tropas españolas capituladas. En suma, se quejaba de que pese a que los costos ordinarios de la administración permanecían más o menos constantes, los gastos totales se habían incrementado, mientras que los rubros de ingresos, con excepción del de alcabalas, habían acusado un significativo descenso. Medina solicitó al Congreso crear nuevos impuestos o convocar a préstamos voluntarios, si bien al mismo tiempo reconoció que se carecía de fondos para pagar los intereses de la deuda vigente y mucho menos habría para los de un nuevo empréstito. Otra alternativa que vislumbraba era la emisión de papel moneda, pero estaba consciente de que sería muy difícil que el público la aceptara. Los diputados rechazaron las sugerencias de Medina el 15 de octubre, un día antes de aprobar la extinción del estanco del tabaco en un plazo de dos años, decisiones que debieron haber exacerbado la irritación del emperador.

La falta de disposición del Congreso para acceder a las exhortaciones del Ejecutivo a tomar las medidas necesarias que resolvieran el latente déficit del erario público no fue la única fuente de conflictos entre ambas esferas de gobierno. Otros motivos de malestar habían sido las disputas sobre a quién correspondía nombrar a los ministros del Tribunal Supremo de Justicia; la negativa del órgano legislativo a acceder a que el emperador nombrara las comisiones militares que juzgarían los delitos de sedición; así como la pretensión del Congreso de despojarlo de la capacidad de veto de las leyes constitucionales que se estaban elaborando y discutiendo. No obstante, de acuerdo con la interpretación de Lucas Alamán, la cuestión hacendaria fue el principal motivo de confrontación[72]. Es difícil saber con certeza cuál fue el factor que generó mayor tensión entre las dos esferas de poder, empero llama la atención que dos días después de la negativa de los congresistas a las propuestas de

---

políticas ministeriales", p. 41.

[72] Según Timothy Anna los principales puntos de conflicto entre el Congreso Constituyente e Iturbide fueron la negativa del primero a conceder el derecho de veto al segundo, la pretensión del emperador de crear tribunales militares especiales para juzgar a los opositores al régimen y el reclamo de ambos actores de la facultad para nombrar a los integrantes del Poder Judicial. *Vid*. Anna, *El imperio de Iturbide*, pp. 107-112. Alamán, *Historia de México,* t. 5, p. 422.

Medina, el 31 de octubre, el emperador decidiera disolver el Congreso Constituyente. Ese hecho, sin duda, fue el corolario de una larga e intensa historia de desencuentros entre Iturbide y el Congreso que venía desde la instalación de éste en marzo anterior[73].

Como ya se dijo, Iturbide remplazó al órgano disuelto por una Junta Nacional Instituyente, formada por algunos integrantes del primero. Entre las razones que dio para justificar su acción fue que en los ocho meses que llevaban reunidos, los representantes no habían hecho nada para resolver la crisis financiera que tenía sumida en la miseria a los militares y empleados civiles; en consecuencia, la tarea más apremiante que se asignó a la Junta fue la búsqueda de soluciones a tal problema[74]. Por consiguiente, el 5 de noviembre esta institución aprobó la pretensión de Iturbide de imponer un nuevo préstamo forzoso de 2 800 000 pesos para satisfacer los gastos que se requerían sólo por lo que restaba del año. Con ese dinero se cubriría el gasto corriente y los haberes de las tropas, empleados y funcionarios públicos, "a quienes se les deben crecidas sumas"[75].

El préstamo debería recaer sobre los "caudales y propiedades más disponibles según la urgencia". Se pretendía que fuera reintegrado puntualmente con una contribución general que se comenzaría a cobrar a partir del primero de enero de 1823, la cual quedaría hipotecada junto con el resto de las rentas del imperio. La recaudación comenzó a realizarse con el apoyo del Tribunal del consulado; sin embargo, muchos comerciantes y vecinos de la Ciudad de México se inconformaron con la cantidad asignada exigiendo una retasación. Otros de plano optaron por la negativa a contribuir a pesar de las multas que se impusieron.

Como la recaudación de aquellos recursos sería lenta y había gastos que cubrir de inmediato, Iturbide decidió apropiarse de cerca de 1 300 000 pesos enviados a Veracruz por el consulado de México y que estaban retenidos en Perote y Jalapa, debido al temor de que cayeran en manos de los españoles acantonados en San Juan de Ulúa. El asunto fue llevado al pleno de la Junta Nacional Instituyente, la cual respaldó la acción de Iturbide aduciendo que

[73] Ávila, *Para la libertad*, p. 219.

[74] *Vid*. Anna, *El imperio de Iturbide*, pp. 131-132.

[75] El decreto estableciendo este nuevo préstamo forzoso fue publicado en *La Gaceta Imperial de México*, t. II, núm. 125, 14 de noviembre de 1822, p. 951. Según Lucas Alamán, los ingresos totales del erario público en 1822 fueron de 9 328 749 pesos, pero los gastos ascendieron a 13 455 377, es decir, que había que cubrir un déficit de 4 126 628 pesos. Alamán, *Historia de México,* t. 5, p. 422.

de otra manera la plata habría caído en manos de los españoles y se adjudicó a la nación el compromiso de reembolsar el dinero a sus dueños[76]. Iturbide alegó que el Congreso lo había orillado a tomar semejante decisión. Según Alamán, esta medida tan arbitraria "acabó de enajenarle las voluntades de toda la gente sensata", es decir, de aquella que aún no se había malquistado con el emperador debido a la imposición del préstamo forzoso[77]. Varios observadores de la época e historiadores modernos coinciden en que este hecho es fundamental para comprender el resquebrajamiento definitivo de la legitimidad del monarca mexicano entre buena parte de la élite[78].

La Junta Nacional Instituyente también se ocupó de elaborar el presupuesto de 1823, para lo cual echó mano de la precaria información del año que concluía. El proyecto elaborado por una comisión de diputados creada *ex profeso*, en la cual destacaba el yucateco Lorenzo de Zavala, y que contó con la colaboración del ministro de Hacienda, Antonio Medina, refleja el pesimismo y desánimo que prevalecía entre los legisladores y funcionarios acerca de la posibilidad de encontrar una solución de fondo a los problemas financieros[79]. La introducción del documento constituye una suerte de justificación por no presentar un plan con mayores probabilidades de éxito debido a la falta de información y al estado deplorable de las actividades

[76] Uno de los miembros de la Junta, José María Bocanegra, justificó la acción de Iturbide arguyendo que "[…] todos saben y alegan lo respetable de la propiedad, es cierto; pero también lo es, que no merecen menos respeto el derecho de gentes, observado entre las naciones. Por consiguiente, si en virtud de aquel a nadie debe privárseles de lo suyo, en fuerza de éste se resguardan los Estados para impedir todo daño que infieran o preparen sus contrarios.

El dinero iba a servir para la división española encerrada en Ulúa; el gobierno ya lo había mandado detener, la escasez era grande, y por otra parte, los españoles, dueños de las mejores fortunas se resistían a auxiliar al erario". Bocanegra, *Memorias para la historia,* t. I, p. 100.

[77] Alamán, *Historia de México,* t. 5, p. 670. En sus *Memorias*, Iturbide justificó su decisión arguyendo que "no había fondos para mantener el ejército, los funcionarios públicos no estaban pagados, todos los recursos nacionales estaban agotados: no podían negociarse préstamos en el país, los que podían hacerse en el extranjero exigían más tiempo […] se negociaba en esta época con apariencia de buen éxito un préstamo en Inglaterra; pero el tratado no podía concluirse antes de 6 meses cuando menos, y no era posible soportar semejante dilación[…]". Citado por Zavala, *Umbral de la independencia*, p. 196.

[78] *Vid*. Zavala, *Ensayo histórico,* t. 1, p. 152. Poinsett, *Notas sobre México*, p. 43. Anna, *El imperio de Iturbide,* p. 146.

[79] La Comisión estuvo integrada por Lorenzo de Zavala, Bonifacio Fernández, Francisco de Paula Puig, José María Covarrubias y Francisco Velasco. *Proyecto del Plan de Hacienda para el año económico de 1823, presentado por su Comisión y leído en la sesión extraordinaria del 6 del presente mes* [de diciembre], México, Oficina del Sr. Alejandro Valdés, 1822, p. 4.

productivas. Para excusar su impotencia, la comisión aducía que incluso "las naciones más cultas" habían fracasado en ese cometido a pesar de la experiencia acumulada a lo largo de muchos siglos. Por lo tanto, "¿qué no debía temer la comisión al presentar el actual proyecto, levantado sobre bases poco conocidas, sin noticias estadísticas, sin censos exactos, y se puede decir, sin saber el grado de riqueza del Imperio?"[80]

Los legisladores se quejaron de que el gobierno anterior, por una "exaltada filantropía", había agravado la miseria del erario con las aboliciones y reducciones de impuestos. No obstante, su reinstalación podría interpretarse como un retorno a la época en que imperaba un "[…] gobierno arbitrario, cuyo único presupuesto eran los deseos insaciables de una metrópoli siempre necesitada, y de mandarines codiciosos, y cuyo método de exacción era una consecuencia de semejante gobierno". De ahí que los legisladores encontraran demasiado "doloroso" exigir contribuciones pese a que el Estado resentía "una pobreza universal"[81].

El ministro Medina estimó que los gastos ascenderían a 20 328 740 pesos, de los cuales un millón y medio sería para la casa imperial (ver cuadro II.3). Como ya se señaló, la cuestión era que los ingresos ordinarios del año que terminaba sólo habían sido 9 328 740 pesos; menos del 50% requerido, mientras que los gastos alcanzaron la suma de 13 455 377 pesos[82]. La Comisión de Hacienda calculó que el incremento a la tasa de las alcabalas y aranceles decretado por el disuelto Congreso, así como la reorganización del estanco del tabaco proporcionaría un aumento de cinco millones de pesos más con los cuales el déficit proyectado se reduciría a seis millones. Acordó que por las mercancías de viento también se pagara el 12% que se fijó en agosto anterior para las de aforo. Quizá para atenuar el malestar que la elevación causaría entre la población, se aclaró que el 6% tendría carácter eventual. Atrapados entre las necesidades del erario y su preocupación por no gravar en exceso ni de forma poco equitativa a los contribuyentes, los integrantes del comité no tuvieron más remedio que crear nuevas gabelas[83].

[80] *Ídem.*

[81] *Ibídem,* pp. 4-5.

[82] Bazant, *Historia de la deuda,* p. 25.

[83] *Proyecto del Plan de Hacienda para el año económico de 1823, presentado por su Comisión y leído en la sesión extraordinaria del 6 del presente mes* [de diciembre], México, Oficina del Sr. Alejandro Valdés, 1822, pp. 4-5.

Cuadro II.3

Presupuesto de gastos para al año de 1823, presentado por la Comisión de Hacienda el 6 de diciembre de 1822.

Concepto	*Cantidad en pesos*	*Concepto*	*Cantidad en pesos*
Casa Imperial	1 500 000	Para gastos imprevistos en los ministerios	442,198
Ministerio de Estado	366,370	Para pago de réditos de deuda	1 000 000
Ministerio de Justicia y Negocios Eclesiásticos	687,440	Para pago del reciente préstamo forzoso	2 800 000
Ministerio de Hacienda	3 473 202	Gastos de la representación nacional	300,000
Ministerio de Guerra y Marina	9 759 530		
	Total	20 328 740	

Proyecto del Plan de Hacienda para el año económico de 1823, presentado por su comisión y leído en la sesión extraordinaria del 6 del presente mes [de diciembre], México, Oficina del Sr. Alejandro Valdés, 1822, pp. 4-5.

Cuadro II.4

Cantidad en pesos que debía recaudarse por el cobro de las contribuciones directas según el proyecto de la Comisión de Hacienda de la Junta Nacional Instituyente del 6 de diciembre de 1822.

Provincia	*Cantidad*	*Provincia*	*Cantidad*	*Provincia*	*Cantidad*
México	1 884 906	Zacatecas	237,343	Coahuila	56,784
Puebla	638,518	Yucatán	231,784	Tlaxcala	45,266
Guadalajara	545,557	Nuevo Reino de León	208,242	Nuevo México	15,139
Guanajuato	446,158	San Luis Potosí	198,430	Alta California	11,139
Veracruz	445,950	Nuevo Santander	158,359	Baja California	6,226
Valladolid	318,411	Durango	136,149	Texas	5,878
Oaxaca	315,486	Arizpe	94,275		
		TOTAL 6 000 000			

Fuente: *Proyecto del Plan de Hacienda para el año económico de 1823, presentado por su comisión y leído en la sesión extraordinaria del 6 del presente mes* [de diciembre], México, Oficina del Sr. Alejandro Valdés, 1822, p. 15.

El deficiente se cubriría mediante dos contribuciones directas. La primera consistiría en una capitación de cuatro reales para todos los individuos entre catorce y sesenta años sin distinción de sexo. Se presumía que esta era la cantidad mínima que podía pagar cualquier persona, toda vez que el jornalero más miserable ganaba unos 35 pesos anuales. Quedarían exentos los religiosos de ambos sexos y las personas con alguna incapacidad física para trabajar que carecieran de ingresos propios, cuyo número se calculó en dos quintas partes del total de la población. Conscientes de que este impuesto carecía de proporcionalidad y que "[…] sería muy notable la desigualdad que resultaría de esta uniformidad en medio de la desproporción enorme de fortunas en el Estado, resultando más beneficiado aquél a quien la fuerza pública tiene que custodiar mayor cantidad, que el que sólo tiene su persona que cuidar […]", los legisladores acordaron crear un segundo para paliar dicho carácter regresivo. Se impondría un gravamen del 40% sobre el precio de arrendamiento de las casas habitación, mientras que por las fincas rústicas y urbanas productivas del clero, cofradías y otras corporaciones sólo se cobraría el 5% sobre su producto anual. A quienes tuvieran más de una casa, el impuesto se cobraría únicamente sobre aquella que tuviera el valor de arriendo más alto. Quedarían exentos los cuarteles militares, hospitales, las casas cuyo arriendo se estimara en 12 pesos o menos y estuvieran habitadas por jornaleros o gente "notoriamente pobre", así como las universidades y colegios, "cuya pobreza es pública, con detrimento notable de la educación de la juventud"[84].

Para facilitar y garantizar el cobro de ambos gravámenes así como su proporcionalidad y justicia, la recaudación se delegaría en las diputaciones provinciales. A cada territorialidad se asignó una cuota que debía ser cubierta mediante dichas contribuciones según una estimación de su riqueza y de acuerdo con la población registrada en el censo de 1816 (véase el cuadro II.4). Las autoridades provinciales de consuno con las eclesiásticas distribuirían el contingente establecido entre cada uno de los partidos considerando su riqueza y población. A su vez, cada ayuntamiento cabecera de partido en unión del párroco fijaría el monto para los pueblos sujetos de su jurisdicción; asimismo, levantarían padrones exhaustivos de los contribuyentes cuidando siempre de actuar con justicia. Como los mismos autores del proyecto reconocieron, los cálculos carecían de fundamento sólido, pero no había manera de subsanar la falta de información. El impuesto sobre los inmuebles tenía un claro efecto regresivo que anulaba el principio de equidad tan

[84] *Ídem.*

anhelado. De ahí que la comisión confesara que "[…] no se lisonjea[ba] de haber hallado el mejor y más exacto [regulador de las fortunas de los ciudadanos], cre[ía] sin embargo haberse aproximado más, en medio del desorden y confusión en que se halla[ba]n los giros y ramos diferentes de la riqueza de los ciudadanos, y la imposibilidad de tener una razón exacta de sus caudales"; es decir, que desde su punto de vista se había hecho lo humanamente posible en circunstancias tan adversas[85].

Pese a las críticas en contra del impuesto *per cápita*, el diputado Lorenzo de Zavala convenció a sus colegas de aprobar el proyecto, pues aunque coincidía en las objeciones, la situación apremiante del erario no dejaba otra opción. Según se dijo, dicho impuesto proporcionaría dos millones de pesos en un plazo relativamente corto. Además, debía considerarse que se trataba de una medida provisional en tanto se elaboraba un proyecto integral de Hacienda[86].

Con el afán de preservar el marchito crédito del gobierno y quizá para conservar el apoyo político de las élites que Iturbide veía diluirse, la Comisión de Hacienda consideró que era prioritario proveer los fondos que se destinarían a pagar el préstamo forzoso de 2 millones 800 mil que comenzaría a cobrarse a partir del 1º de enero siguiente[87]. El inconveniente era que las contribuciones directas fluirían lentamente. El primer cobro se haría el 15 de marzo y el segundo hasta el 15 de septiembre. En consecuencia, no existía la seguridad de recursos para los meses de enero y febrero. Así las cosas, los legisladores propusieron imprimir cuatro millones de pesos en papel moneda para que "sirva de pronto recurso para auxiliar en parte al erario en los pagos de importancia y preferencia, que tiene que hacer en los primeros meses del año próximo, y en que se haya interesado el crédito nacional […]"[88].

[85] *Ídem.*

[86] En su estudio sobre la historia de las contribuciones directas, José Antonio Serrano Ortega analiza con detenimiento este debate. Serrano Ortega, *Igualdad, uniformidad, proporcionalidad,* pp. 51-53.

[87] La Comisión de Hacienda de la Junta Nacional Instituyente estaba integrada por Lorenzo de Zavala, representante de Yucatán; Bonifacio Fernández, de Guatemala; José María Covarrubias y Francisco Puig, de Puebla; y Francisco Velasco, de Durango. Serrano Ortega, "Tensar hasta romperse", p. 88.

[88] *Proyecto del Plan de Hacienda para el año económico de 1823, presentado por su Comisión y leído en la sesión extraordinaria del 6 del presente mes* [de diciembre], México, Oficina del Sr. Alejandro Valdés, 1822, p. 15. Véase también Alamán, *Historia de México,* t. 5, pp. 681-685. Leonor Ludlow realizó un análisis detallado de las discusiones al interior de la Junta Nacional Instituyente acerca de las conveniencias y las desventajas de la emisión de papel moneda, pues vale la pena señalar que aunque Iturbide apoyaba el proyecto, los integrantes de la Junta no

El proyecto en su conjunto fue discutido durante ese mes de diciembre en el pleno de la Junta Nacional y aprobado con ligeras modificaciones. Se aclaró que el papel moneda sólo tendría vigencia durante 1823, después del cual carecería de todo valor. Las transacciones mercantiles, ya fueran compraventas, pago de arriendos o deudas superiores a los 3 pesos, se cubrirían con papel moneda en una tercera parte y las dos restantes con metálico. Lo mismo aplicaría para el pago de sueldos, impuestos o servicios. Quienes no acataran esta disposición serían multados con el doble del valor de las cédulas rechazadas, pero pagado en metálico[89]. Sin embargo, los acontecimientos posteriores impidieron la aplicación de las contribuciones, mientras que la emisión del papel moneda tuvo un alcance muy limitado en razón de que en ese momento ya se había perfilado un grupo político claramente adverso al emperador y que tendía, como lo hizo, a censurar cualquier medida que viniera de él o su gobierno. No obstante, la principal razón que arruinó el proyecto fue la desconfianza del público, a consecuencia de las alteraciones y falsificaciones del papel, pero sobre todo por las dudas acerca de la capacidad del gobierno para amortizarlo. Este recelo motivó que muchos empleados y comerciantes se negaran a recibir el papel o bien que los segundos lo tomaran por abajo de su valor nominal, provocando una caída de los salarios reales y el inherente efecto inflacionario[90]. Estas circunstancias, sumadas a las críticas dentro y

---

eran del todo serviles y algunos de ellos tenían ideas opuestas. Ludlow, "La primera emisión de papel moneda", pp. 212-239.

[89] Congreso Constituyente: sesión del 18 de diciembre de 1823, *HPCM*, serie I, vol. II, t. 2, pp. 46-51. Según un apologista anónimo de Iturbide, la decisión de emitir papel moneda había sido un recurso extremo a consecuencia del escaso apoyo que los españoles gachupines y los criollos potentados prestaban al imperio. La mayoría de ellos, acusaba, sólo estaban preocupados por sacar su plata del país y algunos, incluso, atentaban contra la independencia. La expresión sugiere que se estaba ya fraguando un sentimiento antigachupín para responsabilizar a los españoles de todos los males de país. *Humilde insinuación de un mexicano sobre papel moneda,* México, Imprenta de Don Mariano Ontiveros, 1822.

[90] "Decreto de la Junta Nacional Instituyente para emitir papel moneda", en *La Gaceta del Gobierno Imperial de México*, t. II, 31 de diciembre de 1822, pp. 1140-1142. El decreto de emisión de papel moneda recogió la propuesta de un proyecto que se había presentado al Congreso en septiembre firmado por un tal F. de P. T. *Proyecto sobre un establecimiento de papel moneda, México,* Oficina de José María R… [ilegible], 1822. Según Lorenzo de Zavala, "Los ánimos estaban exasperados y el pueblo tenía mucha pena en recibir papel en lugar de numerario, lo que ciertamente no era extraño, así porque no estaba acostumbrado a ver figurar el papel en los mercados, como porque éste no podía cambiarse en numerario, que es lo que únicamente puede dar valor a esta riqueza facticia". Zavala, *Ensayo histórico,* t. 2, p. 149. Evidencias sobre el malestar popular por la emisión de papel moneda y sus consecuencias sociales

fuera de la Junta Nacional Instituyente motivaron que, según Lucas Alamán, únicamente se emitiera papel por 2 395 000 pesos, aunque sólo se pusieron en circulación 460,299 con un descuento; es decir, que se colocó poco menos de la tercera parte[91].

Para financiar la campaña contra Antonio López de Santa Anna, quien se rebeló contra el gobierno enarbolando el Plan de Veracruz el 6 de diciembre de 1822, Iturbide solicitó un donativo voluntario a los cabildos catedralicios, conventos, parroquias y cofradías. Sin embargo, sólo reunió la corta cantidad de 4,958 pesos, proporcionados por el cabildo metropolitano de la capital del país, el obispo de Durango y por algunas parroquias, cofradías y conventos, casi todos de la Ciudad de México[92]. Para enero siguiente suspendió la exacción forzosa decretada en noviembre y ordenó la devolución de las sumas reunidas, mientras que la contribución que se destinaría a su amortización no sería cobrada[93].

Las arcas del gobierno estaban totalmente ayunas. A fines de enero la Junta Nacional Instituyente había decretado la acuñación de medio millón de pesos en moneda de cobre y zinc, sin embargo, se carecía de dichos metales. De ahí que también se mandaran recoger las armas no usadas y municiones para obtener la materia prima. Desconocemos los alcances de esta providencia; empero, a juzgar por los acontecimientos posteriores, tampoco debió haber arrojado los resultados deseados[94]. Los últimos fondos de que echó mano la administración imperial para sostenerse fueron 443,382 pesos que aún quedaban en la Casa de Moneda, indispensables para el funcionamiento

---

y económicas se pueden ver en Reyna, *Historia de la Casa de Moneda.*

[91] "Decreto de la Junta Nacional Instituyente para emitir papel moneda", en *La Gaceta del Gobierno Imperial de México*, t. II, 31 de diciembre de 1822, pp. 1140-1142. Alamán, *Historia de México,* t. 5, pp. 681-685. Idelfonso Maniau ofrece cifras distintas a las de Alamán en su informe presentado un año después. Según él sólo se imprimió poco más de millón y medio de pesos. Ildefonso Maniau, "Razón del papel moneda que se ha impreso en su creación y en su reposición de bulas, del que se puso en giro, el que se ha recogido y amortizado, el que está en circulación y el que se ha quemado", en Francisco de Arrillaga, *Memoria que el secretario de Estado y del Despacho de Hacienda presentó al Soberano Congreso Constituyente sobre los ramos del ministerio a su cargo, leída en la sesión del 12 de noviembre de 1823, impresa de orden del mismo Soberano Congres*o, México, Imprenta del Supremo Gobierno en Palacio, 1823.

[92] La lista de donantes y las cantidades entregadas pueden consultarse en *La Gaceta del Gobierno Imperial de México*, t. II, núms. 148 y 152 del 24 y 31 de diciembre de 1822, pp. 1110 y 1138.

[93] Alamán, *Historia de México,* t. 5, pp. 668 y 670.

[94] *Vid*. Estep, *Lorenzo de Zavala.* pp. 60-61.

de la misma. De los 100,000 pesos en bonos por el fallido préstamo de Barry, afianzados por José Javier Olazábal, sólo se pudieron materializar 56,000. Como una medida desesperada para enfrentar a sus cada vez más numerosos adversarios, Iturbide mandó pedir los fondos de la Audiencia, pero resultó que no había ninguno. Lo mismo hizo con los de los juzgados de letras, provenientes de pleitos judiciales, aunque muy poco sacó de ellos[95]. La parca respuesta de los convocados tal vez contribuyó a convencer al emperador de que no era posible sostenerse al frente del decadente imperio.

Las medidas anteriores, en especial la emisión de papel moneda y el plan de imponer el 40% sobre los arriendos de las casas —que al final no se puso en práctica— generaron un malestar en la mayor parte del país que capitalizaron en su favor los sublevados de Veracruz. Los acreedores del gobierno estaban temerosos y molestos porque no se vislumbraba una posibilidad real de que recuperaran sus capitales. Según Carlos María de Bustamante, en la Ciudad de México aparecieron pasquines en los que se repudiaba el papel moneda y el gravamen citado. Es probable que este escenario favoreciera la defección de la causa del emperador y preparara el terreno para los suscriptores del Plan de Casa Mata[96].

Hay indicios de que varios integrantes de la Junta Nacional Instituyente habían retirado su apoyo al emperador, debido a sus constantes intromisiones y presiones para que le otorgaran las prerrogativas que habían sido negadas por la disuelta asamblea. Una disputa y especial disgusto causó dentro de la Junta la pretensión del emperador de imponer un Reglamento Político que remplazaría temporalmente a la vigente Constitución de Cádiz, en tanto se elaboraba la nueva Carta Magna, empeño que le valió a Iturbide ser acusado por sus detractores de pretender erigirse en monarca absoluto[97].

Estas disposiciones fueron usadas por los grupos opositores al emperador, borbonistas y republicanos, para hacerlo parecer como un tirano que iba poco a poco destruyendo las instituciones y arrogándose mayores facultades.

[95] Alamán, *Historia de México,* t. 5, pp. 681-685.

[96] "Quejas del pueblo contra el papel moneda" (México, 1823), Nettie Lee Benson Latin American Colecction (BLAC), Colección Hernández y Dávalos. "Faustino Capetillo a José Domínguez", Jalapa, 21 de enero de 1823, Biblioteca del Museo de Antropología e Historia (BMAH), t. 2, 10, colección antigua. Carlos María de Bustamante, "Copia de carta en que se narran los sucesos ocurridos en México durante el gobierno de Iturbide, y el plan para derrocarlo", México, 14 de agosto de 1823, BMAH, colección Bustamante, vol 17, núm. 5. Los tres documentos están citados en Anna, *El imperio de Iturbide,* p. 148.

[97] *Vid.* Anna, *El imperio de Iturbide,* pp. 155-163.

Esta percepción tal parece que penetró incluso en buena parte de los militares, que retiraron el apoyo a Iturbide convencidos de que no les garantizaba el pago regular de sus salarios[98]. Evidentemente, el ejército tampoco era una institución monolítica. Si bien fue el principal soporte del gobierno de Iturbide, es importante apuntar que varios de sus miembros eran connotados integrantes de las logias mediante las cuales se organizaron muchos de los opositores políticos del emperador[99].

Para principios de 1823 Iturbide sólo tenía el control militar más o menos pleno de la capital del país, aunque cada vez eran más los oficiales de rango elevado que iban abandonándolo. Así, el 1º de febrero de 1823 varios jefes y generales del ejército imperial encabezados por José Antonio Echávarri, encargados de combatir a los santanistas, firmaron el Plan de Casa Mata cuya demanda principal era la formación de un nuevo Congreso Constituyente[100], si bien seguían reconociendo a Iturbide como emperador. De hecho, afirmaban que no pretendían derrocarlo sino sólo poner freno a sus desplantes despóticos[101]. Los rebeldes veracruzanos se adhirieron al plan, lo mismo que antiguos insurgentes como Nicolás Bravo y Vicente Guerrero, así como la mayoría de los gobiernos provinciales, quienes asumieron el control de sus territorios y abolieron de inmediato los préstamos forzosos e impuestos especiales decretados por el emperador. También cancelaron la circulación del

[98] Brian Hamnnet sostiene que a partir de la disolución del primer Congreso Constituyente se afianzó la convicción entre los opositores a Iturbide de que pretendía restaurar el absolutismo, idea que movió a muchos a participar en su caída. Hamnett, "Factores regionales", p. 310. En realidad, según Alfredo Ávila, desde fines de 1821 integrantes de ambos grupos opositores expresaban su temor de que Iturbide se erigiera en tirano; incluso intentaron desplazarlo del poder. A fines de enero de 1823, las tropas comisionadas para combatir a los rebeldes partidarios del republicanismo en Michoacán, se negaron a salir a campaña debido a que se les adeudaba parte de sus haberes. Ávila, *Para la libertad*, p. 240.

[99] Ávila Rueda, *Para libertad. Loc cit.* Vázquez, *El establecimiento del federalismo. Loc. cit.*

[100] Para una revisión de las interpretaciones de los planes de Veracruz y Casa Mata, véase Benson, "The Plan of Casa Mata", pp. 45-56. Ávila, *Para la libertad,* pp. 257-258.

[101] Según José María Bocanegra, Iturbide, antes de disolver el Congreso, había mostrado numerosas representaciones de varias diputaciones provinciales, generales, jefes, cuerpos del ejército, así como de algunas otras corporaciones y comunidades en las que solicitaban la disolución del Congreso. Aún cuando esto haya sido verdad, es obvio que había muchos otros sectores de la sociedad que no vieron con buenos ojos el cierre del Congreso, y menos por la manera violenta en que se hizo. Bocanegra, *Memorias para la historia,* t. I. pp. 64, 82, 90, 94, 95, 111, 114, 120 y 125. Hamnett, "Factores regionales", pp. 309-310. Benson, "The Plan of Casa Mata", pp. 45-56.

papel moneda[102]. El precario soporte político y militar de que gozaba, sumado al vacío del erario imperial, debieron convencer al caudillo vallisoletano de abdicar al trono el 19 de marzo de 1823, a pesar de que todavía contaba con el respaldo de una parte del ejército acuartelado en la capital[103]. Según se dijo después, en la tesorería sólo dejó 40 pesos[104].

En el Plan de Casa Mata muy poco se decía acerca de cómo se organizaría la Hacienda pública. En su artículo siete se decretó la supresión de las trabas al comercio interno, expresión que parece aludir a las restricciones a la circulación de plata impuestas por Iturbide. Asimismo, en el artículo 19 se señaló que el ejército debía ser remunerado con los ingresos de los ramos ordinarios de Hacienda. En caso de que los "buenos patriotas hicieren espontáneamente préstamos" se devolverían con toda puntualidad. La referencia era una alusión directa a los préstamos forzosos y al incumplimiento de pago por parte del gobierno. La deuda interna también fue mencionada en el plan, aunque no se abundó sobre ella en el entendido de que el futuro congreso se ocuparía de tan importante asunto[105]. Estos elementos sugieren que al menos una parte de los estamentos mercantil y militar habían estado detrás del movimiento de Casa Mata.

Consideraciones finales

Los acontecimientos evidencian una vez más las paradojas emanadas de la independencia. La mayoría de los mexicanos, atrincherados en sus gobiernos locales, habían interpretado la emancipación de España como el fin de las remisiones de recursos financieros fuera de sus lugares de origen. No parecían estar dispuestos a sostener un gobierno central y tampoco parecían estar conscientes de su utilidad e importancia. La mayor parte de los legisladores se

[102] Para una descripción y análisis detallado de lo ocurrido entre febrero y marzo de 1823 se sugiere la lectura de Anna, *El imperio de Iturbide,* pp. 184-203. Para analizar las reacciones de algunos gobiernos provinciales ante el Plan de Casamata, véase Jáuregui, "El Plan de Casa Mata", pp. 140-167. Hamnett, "Factores regionales", p. 310. Ávila, *Para la libertad*, pp. 221-243.

[103] Ávila, *Para la libertad*, p. 272.

[104] La afirmación fue del diputado poblano, José Mariano Marín, en *El Águila Mexicana*, vol. I, núm. 235, 5 de diciembre de 1823, p. 4.

[105] El Plan de Casa Mata ha sido publicado en varias partes; en este caso se consultó la versión que José María Bocanegra incluye en sus *Memorias.* Bocanegra, *Memorias para la historia,* t. II, pp. 187-190.

negaba a actuar en contra de esta percepción, que seguramente compartían, aunque ello significara el derrumbe financiero y político de la administración central. Por su parte, quienes, como Iturbide, estaban empeñados en sostener la estructura burocrática y militar sobre la cual descansaba el gobierno central, eran percibidos como tiranos, impresión que se reforzó ante los ojos de los opositores cuando el emperador disolvió el Congreso. Parecía tarea casi imposible que la administración general pudiera construir una legitimidad que permitiera ganarse la disposición de los mexicanos, en especial de los que habitaban más allá del valle de México, a contribuir con una parte de sus ingresos para el sostenimiento de un gobierno.

Es verdad que los partidarios y operadores políticos de Iturbide estaban diseminados en todo el territorio nacional, tal como se evidenció en los momentos de mayor confrontación con el Congreso durante el segundo semestre de 1822. Sin embargo, no le garantizaban el control territorial y, además, poco a poco fueron retirándole su apoyo. Por otro lado, tampoco debe omitirse que algunas unidades del ejército, pocas es verdad, encabezadas por antiguos insurgentes como Nicolás Bravo y Vicente Guerrero, mantuvieron una actitud de desconfianza ante el caudillo michoacano.

III

LA CONSTRUCCIÓN DEL PACTO FISCAL FEDERAL DE 1824 ¿UN TRIUNFO DE LAS REGIONES?

III
LA CONSTRUCCIÓN DEL PACTO FISCAL FEDERAL DE 1824 ¿UN TRIUNFO DE LAS REGIONES?

En gran medida la historia del primer imperio mexicano es la crónica de los desencuentros entre Agustín de Iturbide, el Congreso y los gobiernos provinciales, que lo miraban con profundo recelo y se esforzaban en preservar y acrecentar su autonomía frente al caudillo vallisoletano y la élite asentada en la Ciudad de México. Desde esta perspectiva, la caída del emperador puede ser interpretada en gran medida como el triunfo de sus contrincantes que luego se hicieron cargo del destino del país y moldearon tanto la estructura constitucional como la forma de gobierno. Sin embargo, como argumentaremos en este capítulo, el pacto federal no puede considerarse producto de la primacía de los intereses regionales o locales sobre quienes buscaban fortalecer al poder central. Por el contrario, su configuración fue resultado de negociaciones sumamente complejas en las cuales la mayoría de los actores políticos se convenció de la necesidad e importancia de contar con una autoridad nacional con cierto vigor, como condición para preservar la unidad del país. Se impuso además la convicción entre los gobiernos provinciales de que no podían subsistir desligados de la federación mexicana.

En este capítulo analizaremos las discusiones en torno a la configuración del orden de gobierno que sucedió al imperio mexicano, así como la acción de los grupos de interés presentes en la definición del modelo fiscal que se instauró. De manera concomitante se intentará comprender la racionalidad detrás de las decisiones adoptadas y los principios e intereses que se manifestaron en la construcción del pacto fiscal federal. Concretamente, prestaremos atención al tipo de Hacienda pública que imaginaron los artífices de dicho proyecto, su estructura, fundamentación y características generales. Todo ello dentro del marco de confrontación de las tendencias regionalistas contra las centralistas, que nos esforzaremos en explicar.

En espera de un acuerdo

La situación financiera de la Hacienda nacional en abril de 1823 era probablemente peor que la de 1821, con la similitud de que persistía la esperanza más o menos generalizada de que el gobierno en turno reduciría la carga fiscal y derogaría los prestamos forzosos decretados por el anterior. No se había avanzado nada en el diseño de un sistema de Hacienda, pero se renovaron las ilusiones de que el nuevo Congreso se encargaría de ello en un tiempo relativamente breve. No había razón para suponer que ocurriría de manera distinta, debido a que se había removido el obstáculo principal: Iturbide y sus pretensiones despóticas.

Mientras se decidía la forma de gobierno que se adoptaría, el restablecido Congreso eligió un nuevo poder ejecutivo, encabezado por un triunvirato integrado por los abogados José Mariano Michelena y Miguel Domínguez así como por el general Pedro Celestino Negrete. La nueva administración central encontró las arcas completamente vacías y encaró la presión de los grupos de interés cuyo sustento dependía del erario. El 23 de marzo el general Negrete, que comandaba las tropas que se habían insubordinado contra Iturbide en Puebla, apremió al gobierno para que enviara recursos para la manutención de sus hombres. La solicitud se remitió al ministro de Hacienda, Antonio Medina, quien respondió que sólo disponía de 300,000 pesos en tabaco labrado, mientras que en la Casa de Moneda había otros 836,957 pesos en metal sin acuñar, mermas y tierra. Nada había en efectivo. Por otro lado, las deudas acumuladas desde el 24 de febrero de 1821 ascendían a 5 936 560 pesos[1].

Como ya se señaló, las decisiones hacendarias tomadas o promovidas por Iturbide fueron utilizadas por sus detractores para desacreditarlo y acusarlo de tirano. Por consiguiente, el nuevo gobierno se sentía obligado a desautorizarlas aunque eso supusiera renunciar a ingresos potenciales en un momento de precariedad financiera extrema. En este contexto, decretó el fin inmediato de todos los préstamos forzosos, así como la anulación de los proyectos de nuevas contribuciones. De igual manera, acordó suspender la emisión de papel moneda que tanto rechazo y polémica había generado. Estas decisiones no sólo buscaban satisfacer los intereses de ciertos grupos de

[1] Congreso convocante: sesiones de los días 18, 23 y 24 de marzo de 1823. *HPCM*, Serie I, vol. II, t. 2, pp. 145-147. *Memoria que el secretario de Estado y del despacho de Hacienda presentó al soberano Congreso Constituyente …,* México, Imprenta del Supremo Gobierno, 1823, p. 4.

presión, sino deslindar a la nueva administración de la figura de Iturbide. El reto era cómo satisfacer las demandas de los prestamistas del caído imperio así como de aquéllos que habían aportado recursos para sostener la rebelión y que reclamaban el reconocimiento de sus préstamos; y por supuesto, cómo pagar los salarios de los empleados civiles y militares[2].

El reinstalado Congreso se manifestó dispuesto a reconocer y pagar las deudas una vez que se reunieran algunos fondos pecuniarios, así como los documentos pertinentes para evaluar el asunto. Al mismo tiempo, para recuperar el crédito público y debido a la presión de los grupos de poder, decidió amortizar el papel moneda expedido por Iturbide que circulaba bastante devaluado, destinando a dicho fin la sexta parte de los ingresos aduaneros. La decisión tuvo un costo financiero considerable para el erario si se toma en cuenta su decrépita condición, aunque tal parece que logró darle un respiro al frágil crédito gubernamental[3].

La recaudación no mejoró con el fin del imperio. Las provincias, como en los años previos, no enviaban recursos alegando estar sumidas también en la bancarrota financiera. Según la *Memoria* provisional que presentó el 2 de junio el nuevo ministro de Hacienda, Francisco Arrillaga, quien había tomado posesión del cargo un mes antes, se adeudaban casi dos meses de haberes a los militares y empleados de la capital. Esta afirmación corrobora que el gobierno nacional no se estaba haciendo cargo de los gastos militares de las provincias, cuyos gobiernos seguramente estaban cubriendo dichas erogaciones, probablemente con mayor éxito que el gobierno general, pues no conocemos quejas de las tropas provinciales en ese sentido. De ser así, sería comprensible que los gobierno locales se negaran a cooperar con la administración central, toda vez que creían que hacían lo suficiente manteniendo a las tropas acantonadas en sus territorios.

Según Arrillaga, español de nacimiento y avecindado en Veracruz, el presupuesto mensual de gastos del gobierno general era de 220,000 pesos, pero los ingresos disponibles apenas alcanzaban los 76,000. Había un déficit mensual de 144,000 pesos. Sólo la aduana del puerto de Veracruz remitía dinero por concepto de aranceles marítimos. Luego de describir el estado

[2] *Memoria que el secretario de Estado y del despacho de Hacienda presentó al soberano Congreso Constituyente …*, México, Imprenta del Supremo Gobierno, 1823, p. 5.

[3] Según el ministro Miguel de Arrillaga, en marzo el peso en papel moneda se tomaba a dos reales, mientras que para septiembre circulaba ya a seis, es decir, al 75% de su valor nominal. *Ídem.*

lamentable en que estaban todos los ramos de la Hacienda pública, Arrillaga señaló que la única alternativa en esos críticos momentos era la contratación de deuda y la venta de los bienes de temporalidades, si bien esta última opción no arrojaría beneficios de inmediato. El 1º de mayo, el Congreso había aprobado la contratación de deuda en el exterior hasta por ocho millones de pesos, gestión que el ministro consideraba viable aunque también llevaría su tiempo. En consecuencia, apremió a los legisladores a que autorizaran la adquisición de un préstamo forzoso de un millón de pesos prorrateado entre todas las provincias en tanto llegaban los demás recursos. Para atraer la confianza de los contribuyentes, se hipotecaría la mitad de los fondos del empréstito externo que fueran llegando; en caso de que éste no se concretara, se crearía una contribución directa para amortizar aquella deuda[4]. Llama la atención que el ministro de Hacienda del nuevo gobierno propusiera medidas semejantes a las sugeridas por Iturbide y que tanto se habían criticado; hecho que parece exonerar al exemperador al mostrar que, en efecto, no había otro camino.

El Congreso se resistió a autorizar el préstamo. En su lugar dispuso que fuera voluntario y se ofreciera como garantía la décima parte de los ingresos de la aduana de la Ciudad de México. Asimismo, autorizó la venta inmediata de los bienes del suprimido Tribunal de la Inquisición, de la Cofradía de San Pedro Mártir y de la testamentaría de Vergara, así como de las existencias del estanco del tabaco. Los resultados, como de rutina, fueron sumamente modestos. Entre abril y septiembre de 1823 la solicitud de préstamo produjo sólo 52,357 pesos. La venta de bienes nacionales fue un fracaso debido a la crónica falta de capitales. De manera paralela se llevó a cabo una política de austeridad que consistió en la reducción de una tercera parte de los salarios de los empleados y oficiales del ejército, medida que tuvo cierto éxito debido a que al menos en un primer momento buena parte de la oficialidad accedió al descuento. No obstante, sería difícil conservar este recorte durante un tiempo prolongado. Hay que recordar que el ejército había resistido sistemáticamente los descuentos realizados durante el primer semestre de 1822. Si aceptaron la reducción del año siguiente debió haber sido por la influencia de los jefes que protagonizaron la revuelta contra Iturbide y por la creencia de que se trataba de una medida temporal. De cualquier modo los recursos

[4] *Memoria provisional presentada al soberano congreso por el Ministerio de Hacienda* [a cargo de Francisco Arrillaga], *en 2 de junio de 1823*, México, Imprenta nacional del Supremo Gobierno, en Palacio, 1823.

que obtuvo el erario permitieron cubrir los gastos más elementales sólo hasta el mes de septiembre, cuando se instaló el segundo Congreso Constituyente[5].

Es probable que una razón más para que los gobiernos provinciales se negaran a enviar recursos a la administración central fuera la ausencia de un sistema de Hacienda consensuado y con validez para todo el territorio nacional. Amparados en este vacío retenían sus recursos en espera de que el órgano legislativo diseñara el nuevo esquema hacendario. Sin embargo, la resistencia a aceptar más impuestos, la falta de información y la dedicación de su tiempo a otros asuntos impedía a los legisladores cumplir con esa encomienda. De ahí que se limitaran a expedir medidas parciales y perentorias que no resolvían el problema de fondo.

Quizá con el fin de ganarse la voluntad de los gobiernos provinciales y convencerlos de cobrar y enviar los ingresos que en teoría pertenecían al gobierno central, el segundo Congreso Constituyente propuso crear una contribución directa equivalente a tres días de la renta anual de todos los habitantes, hombres y mujeres, que tuvieran entre 18 y 60 años de edad. Dicha gabela sería recaudada por los ayuntamientos, que se quedarían con el 5%, y sería usufructuada por los gobiernos provinciales, los cuales decidirían el mejor modo de cobrarla; así como la base que se gravaría. El proyecto encontró la oposición de los diputados que creían que se trataba de una simple capitación y por tanto contraria al principio de proporcionalidad; además, agregó José Ignacio Espinosa, diputado por la provincia de México, era poco probable que rindiera los frutos esperados toda vez que podía ser evadida fácilmente. José María Fagoaga, quien representaba a la misma provincia, expresó su aprobación al gravamen en virtud de su obvia necesidad, no obstante, subrayó que no había claridad sobre cómo se gastarían los ingresos. Se quejó que en año y medio no se hubieran podido reunir los informes necesarios para estimar con precisión los ingresos y egresos de la Hacienda nacional. Asimismo, juzgaba excesivo el gasto gubernamental, en especial el empleado para el sostenimiento del ejército. Calificaba escandaloso que hubiera un oficial por cada ocho soldados. Otros, como el diputado Miguel Muñoz, también de la provincia de México, estaban de acuerdo con el impuesto pero creían que debía hacerse progresivo y eximir de su pago a quie-

[5] Congreso convocante: sesión del 1º de abril de 1823, HPCM, Serie I, vol. II, t. 2, p. 181. Bocanegra, *Memorias para la historia,* pp. 202, 215, 231 y 232. *Memoria que el secretario de Estado y del despacho de Hacienda presentó al soberano Congreso Constituyente …,* México, Imprenta del Supremo Gobierno, 1823, p. 6.

nes ganaran menos de 100 pesos anuales. El hecho es que a fin de cuentas el proyecto se aprobó, no tanto porque se juzgara acorde con los principios liberales, sino por las carencias del erario[6].

La disposición anterior se sumó a la serie de fracasos debido a la falta de estadísticas, pero sobre todo a la oposición de las élites provinciales. Sólo se recaudó alrededor de una centésima parte de la suma proyectada. Parecía misión imposible crear un sistema de Hacienda nacional que otorgara fuentes de ingreso ordinarias a la administración central. Por consiguiente, se concedía poca o ninguna legitimidad al gobierno general para exigir impuestos a los contribuyentes[7].

Debido a los magros resultados de la contribución directa y al futuro nada promisorio que encaraba la Hacienda pública, el Congreso retomó la fallida iniciativa de contratar deuda en el extranjero. Para tal efecto se ratificó la anuencia al poder ejecutivo para endeudarse hasta por ocho millones de pesos. Como el Ejecutivo nacional sabía que la cantidad aprobada era insuficiente para satisfacer los ingentes gastos, solicitó al Congreso que la licencia fuera para veinte millones, petición atendida favorablemente. Para tal efecto renovó las credenciales de Francisco Borja Migoni, quien aún residía en Londres, para que buscara los recursos demandados. Para ese momento había varias casas comerciales inglesas interesadas en proporcionar los recursos que el erario mexicano requería. Algunas de ellas enviaron a sus agentes para presentar sus ofertas. Por ejemplo, la casa londinense de Thomas Kinder Jr., a través de su agente en México Robert P. Staples, ofreció un préstamo de un millón de libras esterlinas a un 5% de interés, aunque el gobierno mexicano sólo recibiría el 57,24% del monto contratado. El ofrecimiento fue considerado demasiado oneroso y se ignoró. Luego de complicadas y oscuras negociaciones entabladas por Borja Migoni en Londres, en febrero de 1824 se contrató un empréstito por 16 millones de pesos con B. A. Goldschmidt y Compañía. Los primeros fondos recibidos se emplearon en la compra de armas y barcos en Europa[8].

[6] Zavala, *Ensayo histórico,* t. 1, pp. 185-187. *Memoria que el secretario de Estado y del despacho de Hacienda presentó al soberano Congreso Constituyente …,* México, Imprenta del Supremo Gobierno, 1823, p. 2. *Vid*. Serrano Ortega, *Igualdad, uniformidad, proporcionalidad*, pp. 53-54. *Vid*. Macune, *El estado de México,* pp. 63-64.

[7] Zavala, *Ensayo histórico,* pp. 185-187. *Memoria que el secretario de Estado y del despacho de Hacienda presentó al soberano Congreso Constituyente …,* México, Imprenta del Supremo Gobierno, 1823, p. 2.

[8] Bocanegra, *Memorias para la historia*, p. 215. Rodríguez O., "Los primeros empréstitos mexicanos", pp. 60-65.

Mientras tanto, los legisladores apremiaban al Ministerio de Hacienda para que reuniera y enviara toda la información pertinente que les permitiera trabajar en la elaboración del nuevo sistema de Hacienda. Sin embargo, no fue posible cumplir con esta demanda porque la mayoría de los gobiernos provinciales se abstuvo de remitir los datos requeridos. Quizá estaban temerosos de perder las facultades en materia hacendaria que *de facto* estaban ejerciendo, así como las que les concedía la Constitución de Cádiz. Esta actitud reticente impidió, incluso, que el ministro de Hacienda pudiera formar debidamente su *Memoria* de 1823. En noviembre de ese año Arrillaga se quejó de que no había podido reunir información de todo el territorio nacional a pesar de "los muy estrechos y repetidos apercibimientos" que había hecho a los gobiernos y funcionarios provinciales. De igual modo, lamentaba la falta de muchos reportes hacendarios de distintas partes del territorio desde 1810 que no había manera de conseguir. En sus palabras: "Medidas comunes ni amenazas no alcanzan para desarraigar la inveterada indolencia y culpable apatía de algunos empleados; menester son otras que les sean sensibles y que rediman a la Hacienda pública, de su inútil o perjudicial gravamen"[9].

En su *Memoria* el ministro apuntó un ingreso líquido de 4 654 275 pesos provenientes en su mayor parte de las alcabalas, derechos marítimos y del estanco del tabaco. De dicha suma 436,350 provenían de préstamos y donativos correspondientes al 6,5% (cuadro III.1). La Casa de Moneda, que en el pasado había proporcionado ingresos significativos a la Real Hacienda novohispana, no suministró ni un peso, por el contrario, se le tuvieron que transferir 21,835 pesos para echarla a andar luego de que quedó descapitalizada durante los últimos meses del gobierno de Iturbide. En el renglón de los egresos, los gastos militares absorbieron 2 161 091 pesos, es decir, el 57% del total (cuadro III.1)[10].

Este "estado aproximado" de los ingresos y egresos correspondía a los meses de abril a septiembre; sin embargo, como no todas las tesorerías provinciales enviaron información completa del periodo, no reflejaba la recaudación real del territorio nacional. Por otro lado, vale la pena resaltar que el registro de los ingresos no significa que entraran efectivamente a las arcas del gobierno general. Se trata más bien de informes financieros que enviaron las intendencias de las diputaciones provinciales sobre la recaudación en su territorio y la

[9] *Memoria que el secretario de Estado y del despacho de Hacienda presentó al soberano Congreso Constituyente…*, México, Imprenta del Supremo Gobierno, 1823, pp. 1-7.

[10] *Ídem.*

Cuadro III.1

Ingresos de la Hacienda pública nacional correspondientes al periodo abril-septiembre de 1823

Rubro	*Monto*	*Rubro*	*Monto*	*Rubro*	*Monto*
Alcabalas terrestres	1 258 234	Contribución directa	25,982	Cambio de plata	1,033
Derechos marítimos	971,345	Correo	23,415	Medio real de Ministros y hospital	765
Tabaco	925,582	Diezmos Eclesiásticos	16,836	Venta de efectos	681
Préstamos	271,553	Derecho Auxiliar	15,932	Oficios vendibles	633
Suplementos	189,076	Bulas	8,687	Mesadas eclesiásticas	576
Depósitos	155,578	Papel sellado	7,755	Anualidades eclesiásticas	432
Derecho de plata y oro	134,332	Diversos Ramos	6,459	Alcances de cuentas	429
Adelanto del préstamo de 20 millones	88,009	Ramo de Nieve	5,365	Media anata secular	374
Pulques	77,386	Vino Mescal	5,141	Reintegros	299
Derechos de extranjería y tonelaje	62,900	Ramo de Gallos	4,681	Aprovechamientos	154
Venta de tierras y escombros de la Casa de Moneda	60,435	Bienes de Inquisición	4,428	Fletes de mar	121
Novenos	56,066	Pulperías	4,277	Licencias	42
Hacienda en común	54,426	Vacantes mayores y Menores	3,942	Emolumentos de oficina	19
Contribución forzada	49,167	Contribución para Viudas	3,691	Arsenal	12
Lotería	27,950	Comisos	3,177	Emolumentos de oficina	19
Donativo	27,621	Bienes de comunidad	2,492	Arsenal	12
Aguardiente de caña	27,153	Derechos de ensaye	1,625		
Salinas	26,144	Bienes mostrencos	1,479		

INGRESOS TOTALES* 4 654 275

EGRESOS 3 823 590

EXCEDENTE 830, 685

*Los ingresos incluyen tanto los de carácter ordinario como los extraordinarios.

Fuente: *Memoria que el secretario de Estado y del despacho de Hacienda presentó al soberano Congreso Constituyente*…, México, Imprenta del Supremo Gobierno, 1823, estado núm. 7.

Cuadro III.2

Relación de gastos en pesos realizados por la Hacienda pública nacional correspondiente a los meses de abril a septiembre de 1823.

Rubro	*Cantidad*	*Porcentaje*
Gasto militar	2 161 091	57
Buenas cuentas	589,447	15
Envíos a tesorerías provinciales	432,124	11
Sueldos de Hacienda y Justicia	216,893	6
Presidios y gastos de Apaches	119,850	3
Gastos extraordinarios de Hacienda y Guerra	69,036	2
Gastos generales de Hacienda	49,000	1
Sínodos y Misiones	29,347	1
Hospitales	41,915	1
Pensiones	21,504	0,6
Réditos de consolidación	333	0,009
Pago por cuenta de dietas de los diputados	23,056	0,6
Sueldos de la Secretaría del Congreso	3,233	0,08
Gastos de secretaría del Congreso y de la oficina de Redacción	4,284	0,1
Casa de Moneda	21,835	0,6
Almacenes	565	0,01
Inválidos	19,830	0,5
Montepío Militar	20,199	0,5
Montepío de cirujanos	48	0,001
TOTAL	3 823 590	100

Fuente: *Memoria que el secretario de Estado y del despacho de Hacienda presentó al soberano Congreso Constituyente* …, México, Imprenta del Supremo Gobierno, 1823, estado núm. 7.

forma en que la emplearon; es decir, que existía una descentralización hacendaria que limitaba la capacidad de las autoridades federales para administrar las rentas de la nación. Los gastos militares de los cuerpos provinciales se cubrían localmente sin que mediara necesariamente una orden expresa del Ministerio de Hacienda. Estas decisiones recaían sobre las autoridades provinciales y militares de cada jurisdicción. El gobierno central únicamente disponía de los recursos de la aduana de la Ciudad de México que, según la

Memoria de Arrillaga, eran aproximadamente 1 150 430 pesos, equivalentes a un tercera parte de los ingresos totales; así como los de la aduana del puerto de Veracruz. La mayoría de las tesorerías provinciales no sólo retenía todos sus ingresos, sino que algunas de ellas exigían recursos de la Ciudad de México para pagar las tropas acantonadas en sus territorios, suma que en el semestre reportado fue de 432,124 pesos (cuadro III.2)[11].

La reorganización administrativa

Arrillaga decidió encarar el asunto de la desorganización administrativa y la falta de control de las oficinas centrales sobre las provinciales que afectaban tanto la recaudación fiscal como el flujo de información. Para solucionar el problema, el ministro advirtió que

> [...] sin una tesorería general que reúna el conocimiento y la disposición de todos los caudales, consignados al erario público, no podremos cimentar el orden, la cuenta y razón, las mejoras ni la economía necesaria en la Hacienda pública. Sea cual fuese el sistema político que nos rija, ha de haber contribuciones y gastos generales, que deben reconocer por caja matriz a la expresada tesorería, como sucede en todas las naciones civilizadas, inclusive los Estados Unidos del Norte de esta América[12]. No debe haber renta alguna nacional sea cual sea su organización particular, que no dependa inmediatamente en sus ingresos y egresos de la tesorería general, ni que deje de presentarle sus cuentas, para que se refundan en la general de ella, que ha de abrazar absolutamente todas las de la administración de Hacienda.

[11] *Memoria que el secretario de Estado y del despacho de Hacienda presentó al soberano Congreso Constituyente …,* México, Imprenta del Supremo Gobierno, 1823, estado núm. 2. A la cantidad que ofrece Alfonso Maniau en el cuadro III.1, se restaron las existencias que recibió la Aduana de México correspondientes al mes de marzo de 1823, así como los rubros de Casa de Moneda, buenas cuentas y otras tesorerías debido a que según el estado general núm. 7 resultaron deficitarios y no generaron ningún ingreso que cuantificar en dicho resumen general. Véase el cuadro de ingresos generales.

[12] Es verdad que el sistema hacendario norteamericano tenía una administración central, pero era mucho más débil de la que resultaría en México con el pacto federal de 1824. La diferencia entre un país y otro residía en que el gobierno federal del vecino país del norte disponía de recursos que no tenía el de México: por ejemplo, la venta de tierras, el control del sistema monetario y financieros, así como ingresos arancelarios más abundantes y estables. Sylla, "The United States".

> Las tesorerías y pagadurías de provincia y de ejército dependerán así mismo de la tesorería general con la cual se entenderán sobre todas sus operaciones rindiendo a ella sus cuentas[13].

La dificultad era que la adopción del federalismo, pero sobre todo los intereses provinciales tendían precisamente a lo contrario, a saber, la preservación de la fragmentación fiscal del territorio y al debilitamiento financiero del gobierno general.

La convicción de que el desorden administrativo de la Hacienda era uno de los obstáculos para el funcionamiento del gobierno central era compartida por varios integrantes del Congreso Constituyente. Al menos eso hace presumir el hecho de que la Comisión de Hacienda tomara la decisión de ocuparse del asunto[14]. Dicho comité propuso la creación de una sección central que reuniera la información en un departamento de cuenta y razón, que a su vez se dividiría en secciones para cada uno de los ramos de las rentas principales. En consecuencia, se extinguirían las direcciones y contadurías generales de aduanas, de tabaco y pólvora, lotería, montes píos, tesorerías generales y el tribunal de cuentas. Asimismo, las administraciones de correos de la Ciudad de México y Veracruz, que dependían del Ministerio de Relaciones, pasarían al Ministerio de Hacienda. La sección central debería recibir también la información que enviaran las comisarías regionales, la Comisaría Central de Guerra y Marina, así como la Tesorería General de Ejército y Hacienda, que adoptaría el nombre de Tesorería General de la Federación, para que formara la cuenta de gastos generales y los presupuestos anuales que el ministerio sometería a la consideración del Congreso. Como concentradora de todas las rentas, ya fuera en metálico o en documentos, la tesorería reformada sólo podría erogar los gastos autorizados por el Congreso en el presupuesto anual o que decretara posteriormente; o bien que solicitara el Ministerio de Hacienda, en cuyo caso debía dejar constancia clara por escrito para deslindar la responsabilidad del titular de la tesorería.

[13] *Memoria que el secretario de Estado y del despacho de Hacienda presentó al soberano Congreso Constituyente …,* México, Imprenta del Supremo Gobierno, 1823, estado núm. 7.

[14] La Comisión de Hacienda estaba formada por los diputados Rafael Mangino, de Puebla; Francisco García, de Zacatecas; José Mariano Marín, de Puebla; Francisco Lombardo y Bernardo González y Angulo de México, así como por otro de apellido Sierra. *Dictamen sobre varias medidas relativas a la organización de la Hacienda pública presentado por la Comisión de este ramo al Congreso Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Imprenta del Supremo Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos en Palacio, 1824.

Asimismo, cuidaría que las comisarías generales ubicadas en los estados no hicieran ningún gasto sin su autorización[15].

La revisión y la glosa de las cuentas estarían a cargo de un órgano autónomo del Ministerio de Hacienda para garantizar su eficiencia e imparcialidad. Con este fin se crearía una contaduría mayor compuesta por tres congresistas elegidos por la Cámara de Diputados, la cual también sería responsable de revisar el presupuesto y la memoria anual del ministro de Hacienda. Dicha dependencia se dividiría en una sección de Hacienda y otra de crédito público, al frente de las cuales estarían dos contadores mayores designados por la misma cámara[16]. En estos términos los diputados aprobaron la iniciativa de ley.

Tal parece que las propuestas de Arrillaga no tuvieron el efecto deseado. Llama la atención que no haya un informe financiero del resto de su periodo, es decir, de octubre de 1823 a mayo del siguiente año, cuando fue remplazado por el veracruzano José Ignacio Esteva. Las discusiones durante esos meses, tanto de la constitución de la república como de la división de rentas entre las provincias y la administración central, generaron un estado de incertidumbre e indefinición que fue aprovechado por los gobiernos provinciales, algunos de los cuales se declararon estados soberanos, para ratificar el control total de sus asuntos internos en tanto no se consensuara la estructura constitucional y hacendaria de la nueva forma de gobierno. En consecuencia, durante 1824 Arrillaga y luego Esteva tuvieron muy poco que informar. Tal parece que durante los últimos meses de su ministerio, Arrillaga contó con los ingresos de la venta de tabaco a particulares, así como con un adelanto que proporcionó Richards a cuenta del préstamo inglés que acababa de concretarse[17]. No sabemos a cuánto ascendió la recaudación entre octubre de 1823 y mayo de 1824; no obstante, es probable que la indefinición institucional motivara una reducción respecto al periodo de abril a septiembre de 1823.

Según el testimonio de Esteva, en mayo de 1824 recibió la Hacienda pública:

[15] *Dictamen sobre varias medidas relativas a la organización de la Hacienda pública presentado por la Comisión de este ramo al Congreso Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos,* México, Imprenta del Supremo Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos en Palacio, 1824.

[16] *Ídem.*

[17] José Ignacio Esteva, *Manifiesto de la Administración y progresos de los ramos de la Hacienda federal mexicana desde agosto de 1824 a diciembre de 1826*, México, Imprenta del Supremo Gobierno en Palacio, 1827, p. 6.

> […] casi ecsánime [*sic*], su administración perdida y el Ministerio en esqueleto […]. El ejército reclamaba alcances cuantioso: los empleados, atrasos considerables: lo mismo los hospitales militares: los prestamistas, el reintegro de sus caudales: los cosecheros, el pago de sus tabacos: los manilos el de su conducta de plata: los salitreros, el valor de su salitre: la benemérita guarnición de Veracruz sus raciones de campaña y otros muchos acreedores de preferencia […][18].

En contrapartida, el único recurso disponible era el préstamo de B. A. Goldsmith, puesto que los ingresos ordinarios prácticamente habían dejado de cobrarse o de fluir hacia las arcas del erario. La Casa de Moneda de la Ciudad de México estaba totalmente saqueada. Según Esteva, del 27 de septiembre de 1821 al 31 de marzo de 1823 la ceca había entregado a los sucesivos gobiernos la suma de 1 999 392 pesos. Después de esta fecha dejó de ser fuente de recursos para convertirse en una carga para la Hacienda nacional. Los mineros dejaron de enviar su plata, temerosos de perderla; cuando lo hacían recibían su moneda con mucha demora. En consecuencia, los escasos ingresos de la institución no alcanzaban ni para pagar a sus empleados. Durante el primer semestre de 1824 el déficit de la otrora boyante institución era de 68,295 pesos, de los cuales 30,080 correspondían a salarios caídos[19].

En suma, el periodo de organización de la estructura constitucional de la novel república supuso una suspensión casi total de la política recaudatoria central. No hay informes financieros de los últimos tres meses de 1823 ni de 1824, aunque tal parece que durante este último año el gobierno provisional dependió casi exclusivamente de los recursos del préstamo inglés. No obstante, persistía la idea de que era una situación pasajera. Una vez que se concluyera el arreglo de la Hacienda pública y la constitución federal comenzara a operar, se acabarían los males del país.

Federalismo o centralismo: una perspectiva desde la Hacienda pública

Una de las grandes debilidades del gobierno de Iturbide fue el escaso control que, a su pesar, ejerció sobre la mayor parte del territorio nacional. Los grupos de interés regionales que se habían articulado o fortalecido en las décadas anteriores no estaban dispuestos a dejar en manos de un gobierno central las

[18] *Ídem.*
[19] *Ibídem*, pp. 13-14.

decisiones sobre sus provincias. De hecho, durante el imperio continuaron pugnando por aumentar e institucionalizar la autonomía obtenida. En septiembre de 1821 sólo ocho intendencias tenían diputaciones provinciales, si bien ya estaban autorizadas otras seis. Para marzo del siguiente año, cuando abrió sesiones el primer Congreso Constituyente, ya estaban en funciones 19, aunque una de ellas, la de Nuevo México, aún no tenía el reconocimiento formal de las autoridades centrales. A fines de 1822, en las postrimerías del Imperio, existían 23 diputaciones, que servirían de base a los primeros estados de la federación. Como se señaló, una de las razones del éxito del Plan de Casa Mata y la consecuente abdicación de Iturbide fue precisamente la participación de grupos económicos y políticos con tendencias autonomistas que vieron en el plan la posibilidad de concretar sus aspiraciones[20].

El fin del imperio renovó el optimismo acerca del futuro de la nueva nación. Buena parte de la clase política creía que este régimen había sido un lamentable accidente que retrasó temporalmente el desarrollo del país, pero con la adopción de un gobierno republicano y federal se podría retomar la senda del progreso a que estaba llamada la joven nación. Los apologistas del federalismo le atribuían una variedad de virtudes y expresaban una fe ciega en que su establecimiento acarrearía felices resultados para el país. Como evidencia aludían el desarrollo económico alcanzado por Estados Unidos de América, el cual, aseguraban, se debía sobre todo a "la excelencia de su gobierno". En un derroche de optimismo vaticinaban que el éxito estaba asegurado debido a que los recursos naturales con que contaba la naciente república eran infinitamente mayores a los que poseía el vecino del norte. Esta inmensa y variada riqueza no podía ser explotada y administrada por un gobierno central por más activo y vigilante que fuera, el cual no podría equiparar su eficiencia a la que nacería del "celo de los gobiernos provinciales, quienes a los conocimientos estadísticos de los territorios reunirán el de los individuos que sean más a propósito para la dirección de tantos establecimientos como se necesiten para el fomento de la producción del país más rico del universo"[21]. Para quienes así pensaban, era una verdad irrebatible que sólo los gobiernos locales poseían la información práctica de sus territorios para crear los proyectos y leyes destinadas al fomento de la economía y a prevenir los males potenciales. Sólo a ellos correspondía la decisión de

[20] *Vid*. Anna, *El imperio de Iturbide*, p. 60.

[21] "Sobre las ventajas del gobierno federado", *El Federalista*, núm. 3, 1º de julio de 1823, pp. 9-10.

establecer casas de moneda en sus territorios para acuñar los metales o de habilitar sus puertos para el comercio, por ejemplo[22].

Algunos federalistas concedían que dicho modelo constitucional supondría un incremento del número de empleados públicos y de recursos para cubrir sus salarios. No obstante, esta carga sería cubierta sin problemas por las ventajas del sistema, cuya administración pública se ejercería con mayor "eficacia, interés, economía y conocimiento", debido a que los empleados serían nativos del lugar. De esta manera quedaría "destruida la bárbara costumbre de mandar ignorantes, avaros e inmorales a llenar destinos que ni merecen ni conocen", pues es un principio general que un "inquilino gobierna mejor su casa de lo que lo haría un extraño"[23].

Los partidarios del federalismo presumían que con su adopción se podría dar forma a un modelo fiscal en el cual las cargas tributarias cayeran

[22] En un artículo periodístico se sostenía que era casi imposible que a México, que tenía un territorio tan extenso y un alto nivel comercial y productivo, conviniera la uniformidad normativa. Bastaba con que las leyes "fundamentales y orgánicas de la federación sean comprensivas a todos los estados, para que la máquina política rija con movimiento ordenado; y cada estado en particular proveerá a su conservación por leyes adecuadas que no pugnen con las generales". "Observaciones de un diputado de Guadalajara sobre la disertación del Dr. Infante contra la federación", *El Federalista,* núm. 5, 8 de julio de 1823, pp. 20-23. "Observaciones sobre el artículo comunicado por el Dr. Infante", *El Federalista*, núm. 12, 1º de agosto de 1823, pp. 46-47. Por su parte, centralistas como el mencionado Joaquín Infante, creían que no eran necesarios los gobiernos provinciales para el desarrollo de las regiones. Bastaría con que se formaran sociedades económicas y filantrópicas encargadas de estudiar los recursos naturales; proponer y ejecutar la mejor forma de aprovecharlos. El cuidado de la equidad y proporcionalidad en las cargas fiscales estaría a cargo de las municipalidades, quienes periódicamente rendirían cuentas al gobierno central, el cual también estaría distante como un gobierno provincial. La apertura de puertos no era incompatible con el centralismo, pues se conseguiría en la medida que las ideas liberales de propagaran: "en una palabra, todo esto es indiferente a la federación o al centralismo. "Articulo comunicado firmado por Joaquín Infante", *El Federalista*, núms. 9 y 10, del 22 y 25 de julio de 1823, pp. 35, 36 y 39. En 1826 se publicó un extenso artículo en el que se argumentaban más ampliamente las ideas en torno a las virtudes del federalismo. "Demostración teórico-práctica de las ventajas del sistema federal en la república mexicana", *El Águila Mejicana*, núms. 31, pp. 1-2; 32, pp. 2-3; 33, p. 1; y 34, pp. 1-2. año IV, 31 de mayo, 1º, 2 y 3 de junio de 1826.

[23] Respecto al asunto de la distribución de los empleos de orden general, en un artículo de *El Federalista* se sugería separarse de la constitución de los Estados Unidos de América, pues si este documento daba lugar a "algunos vicios e inconvenientes en esta línea, el pueblo mexicano los puede corregir por disposiciones preventivas de toda arbitrariedad en la nominación de funcionarios". *Vid.* "Observaciones de un diputado de Guadalajara sobre la disertación del Dr. Infante contra la federación", *El Federalista,* núm. 5, 8 de julio de 1823, pp. 20-23.

sobre los contribuyentes de manera proporcional. Una vez que las legislaturas estatales estimaran las necesidades administrativas que requerían ser satisfechas, se estipularía la carga fiscal en función del total de la población, el tipo y monto de las actividades económicas, así como de la extensión de cada territorio. Los ingresos generados se revertirían en utilidad de la misma provincia y no en la de "una gran capital, que atrae a sí el suave nutritivo de los miembros del cuerpo político"[24]. Suponían que habría un estrecho control local sobre el ejercicio del gasto y "la mala administración de los empleados de Hacienda ser[ía] descubierta y castigada, teniendo cada uno de ellos un fiscal inmediato que incesantemente observe sus operaciones"[25]. De este modo, la usual reticencia de los contribuyentes a cumplir con sus obligaciones sería atenuada, debido a que tendrían los medios para constatar de manera tangible los beneficios derivados de sus impuestos.

La mayoría de los federalistas aceptaba la obligación de las provincias a contribuir con un contingente para el sostén de las fuerzas armadas, de la administración general y del cuerpo diplomático cuyo costo sería determinado por el Congreso General. La carga tributaria asignada a cada provincia debía guardar la proporcionalidad y evitar la "desigualdad monstruosa que hasta aquí se observa". Su propuesta hacendaria estaba encaminada a conseguir una tributación equitativa entre las provincias y acabar con la injusticia de que unas pocas, usualmente las más inmediatas a la capital del país como las de México y Veracruz, soportaran casi todo el peso de la administración pública. Desde el punto de vista de los simpatizantes del federalismo, un gobierno centralista no podría responder a las peculiaridades de cada provincia debido a que las decisiones quedarían en manos de un puñado de hombres[26].

[24] "Observaciones de un diputado de Guadalajara sobre la disertación del Dr. Infante contra la federación", *El Federalista,* núm. 5, 8 de julio de 1823, pp. 20-23.

[25] "Sobre las ventajas del gobierno federado", *El Federalista*, núm. 3, 1º de julio de 1823, pp. 9-10. Demostración teórico-práctica de las ventajas del sistema federal en la república mexicana", *El Águila Mejicana*, núms. 31, pp. 1-2; 32, pp. 2-3; 33, p. 1; y 34, pp. 1-2, año IV, 31 de mayo, 1º, 2 y 3 de junio de 1826.

[26] En el citado documento periodístico se decía que las provincias federalistas "saben muy bien que esta contribución (el contingente) es necesaria e inevitable para el sostén de la fuerza de línea, para la marina nacional, funcionarios de jerarquía general, orden diplomático, etc. Pero saben también que cada sección contribuirá en proporción a su riqueza pública, o de sus medios naturales, con aquella claridad y exactitud que no vemos por lo común en los gobiernos centrales, cuyo desorden y oscuridad en este negocio está al arbitrio de la buena o mala fe de un puñado de interesados". *Ídem.*

Los políticos y publicistas federalistas también creían que la representación nacional sería la responsable de preservar la necesaria y recíproca armonía entre los estados de la federación, cuando sus intereses resultaran opuestos. Tenían claro que conflictos de esta índole podrían surgir debido a la desigualdad de recursos que había entre las futuras entidades, consecuencia del "estado de atraso en que tuvo a los pueblos la opresión española"[27].

En contrapartida, los argumentos financieros de los detractores del sistema federal giraron en torno a la premisa de que su adopción resultaría demasiado costosa. Carlos María de Bustamante y José Ignacio Espinosa de los Monteros, representantes de la provincia de México, insistieron que la pobreza del erario haría impracticable el federalismo toda vez que no habría recursos suficientes para cubrir los gastos de las burocracias y órganos de representación estatales que tendrían que crearse. Por otro lado, la excesiva libertad que gozarían los gobiernos provinciales para el manejo de sus asuntos impediría llevar a cabo una acción concertada para repeler con éxito una eventual intervención extranjera. Sería muy difícil constituir y financiar un ejército fuerte para cumplir con dicha tarea. Para fundar su preocupación citaron los problemas de George Washington durante la Revolución americana para lograr una acción concertada en contra de Inglaterra, y el entonces reciente y complicado experimento federal de Colombia[28]. Como es bastante sabido, al final se impusieron los partidarios del federalismo, aunque las disputas en torno a otros aspectos relevantes continuaron.

La iniciativa para conceder al Congreso General la potestad de imponer contribuciones en todo el territorio nacional causó una reacción de rechazo entre los federalistas. El legislador yucateco Manuel Crescencio Rejón advirtió que tal disposición constituía una violación a los derechos de los estados; por su parte, Bernardo González Angulo, representante de la Capitanía General del Sur, juzgó inaceptable que los ciudadanos quedaran sometidos tanto a las imposiciones estatales como a las del Congreso General, hecho que desde su

[27] Un diputado llamaba la atención sobre las tensiones que había entre Puebla y Veracruz por "hallarse en contradicción los intereses de ambos estados bajo un sistema franco de libertad". *Vid*. "Observaciones de un diputado de Guadalajara sobre la disertación del Dr. Infante contra la federación", *El Federalista,* núm. 5, 8 de julio de 1823, pp. 20-23.

[28] *El Águila Mexicana* vol. I, núms. 234, 235 y 247; 4, 5 y 17 de diciembre de 1823. En 1821, con la Constitución de Cúcuta, se había constituido la República de Colombia que incluía los actuales países de Colombia, Venezuela, Ecuador y Panamá. No obstante, para 1823 eran bastante conocidas las diferencias entre las partes que le dieron forma a esa república federal y que a la postre la llevaron a su disolución. Liévano Aguirre, *Los grandes conflictos.*

perspectiva atentaba contra la libertad de los individuos mismos. González Angulo opinaba que el gobierno central podía sustentarse sólo con los ingresos del estanco del tabaco y los aranceles marítimos. En respuesta, quienes defendían el derecho del Congreso a imponer contribuciones, como Servando Teresa de Mier y Juan de Dios Cañedo, representantes de Nuevo León y Jalisco respectivamente, aclararon que la propuesta consideraba que esta facultad sólo se ejercería en casos excepcionales, como una invasión extranjera; es decir, en condiciones normales los estados conservarían intacta dicha facultad. Una vez hecha esta aclaración el punto fue aprobado sin mayores objeciones[29].

El artículo 13 del Acta Constitutiva en su apartado IX facultó al poder legislativo "Para establecer las contribuciones necesarias a cubrir los gastos generales de la república, determinar su inversión y tomar cuenta de ella al Poder Ejecutivo". Este enunciado fue incluido en el artículo 50, apartado 8º de la Constitución jurada el 5 de octubre de 1824. Según el debate que precedió a este mandato, la potestad del Congreso General para gravar a los ciudadanos era extensiva a todo el territorio nacional, pero en la Carta Magna nada se dijo sobre el carácter excepcional de su ejercicio. Este silencio y el hecho de que nunca se elaboró la respectiva ley secundaria motivaron disputas futuras entre el gobierno nacional y los estatales. Cada vez que el primero intentaba ejercer la prerrogativa, los segundos se oponían alegando que el acto era inconstitucional y tendía hacia la instauración de un centralismo. No reconocían el derecho constitucional del Congreso a imponer contribuciones ni siquiera en circunstancias excepcionales.

Bajo las anteriores premisas, una vez que se acordó la adopción del sistema federal, se discutieron y delimitaron las esferas jurisdiccionales de los estados y del gobierno central, es decir, el grado de autonomía y soberanía de que gozarían[30]. Un aspecto especialmente polémico que motivó un intenso debate tanto en la prensa como en el Congreso Constituyente durante el primer semestre de 1824 fue la distribución de las rentas públicas. Luego de acordar cuáles serían las obligaciones administrativas y de gobierno de ambas potestades, los representantes debían proveer de medios a cada una para que

[29] *Acta Constitutiva de la Federación Mexicana*, artículo 13, párrafo 9.

[30] Las discusiones en torno a la soberanía de los estados fueron sumamente acres y complicadas. No abundaremos en ellas aquí pues ya han sido estudiadas por otros autores. Hamnett, "Factores regionales", p. 312 y ss. Sordo Cedeño, "El Congreso nacional", pp. 115-154. Benson, "Fray Servando Teresa de Mier", pp. 158-168. Olveda, "Jalisco: el pronunciamiento federalista", pp. 189-214. Zuleta, "Raíces y razones", pp. 155-188. Bellingeri, "Autonomismo", pp. 103-110.

las financiara. Había un consenso más o menos amplio de que a la Hacienda pública nacional correspondía hacerse cargo de los gastos del poder ejecutivo federal y sus secretarías de Estado; del servicio exterior, a saber, legaciones, consulados, embajadas, misiones internacionales; de la Cámara de Diputados; de la de senadores y de la Suprema Corte de Justicia; así como de los gastos militares, tales como fortificaciones costeras y fronterizas, ejército permanente y marina nacional[31]. Las discrepancias giraron en torno a la definición de qué rentas gozaría el gobierno nacional y cuáles serían de los gobiernos estatales, aunque el debate de fondo era qué esfera jurisdiccional tenía la primacía.

Como se deduce del dictamen de la Comisión de Hacienda del Congreso General que se ocupó del asunto, la primera propuesta de división de rentas respondía más a un criterio político que financiero. La premisa consistía en que los estados eran los herederos únicos y directos de todas las fuentes de recursos de la Hacienda pública. No obstante, como la recaudación y manejo de algunas de ellas ofrecían muchas dificultades si se dejaban en sus manos, consentirían en entregarlas al gobierno nacional. En palabras de la comisión, se trataba de aquellos rubros que

> [...] por su misma naturaleza sólo pueden ser últimamente administradas por el gobierno general. La uniformidad que debe haber en la cuota de los derechos; los diversos intereses que podrían afectar si su imposición quedase al arbitrio de los estados, la unidad de acción que se requiere para hacer efectivo su cobro y recaudación, y la trascendencia que los diversos sistemas de administración deberían tener en la riqueza y tranquilidad públicas, son los principales caracteres que en la presente cuestión han de marcar la naturaleza de las rentas[32].

El objetivo que se perseguía en primera instancia era la conservación de la armonía entre las partes de la federación, interpretada como la reducción de la injerencia del gobierno central en los asuntos regionales[33]. A la luz de

[31] "Nota política", *El Águila Mejicana*, núm. 327, 7 de marzo de 1824, p. 3.

[32] *Dictamen de la Comisión de sistema de Hacienda sobre clasificación de rentas generales de la federación y particulares de los estados, leído en sesión pública del Soberano Congreso, quien lo mandó imprimir*, México, Imprenta del Supremo Gobierno en Palacio, 1824. Este proyecto fue discutido en la Cámara de Diputados: sesión del 29 de mayo de 1824 de los debates de la Constitución de 1824, *HPCM*, serie I, vol. II, t. 2, pp. 482-495.

[33] En el texto redactado por la Comisión se afirma que "Nada importa tanto en la forma de gobierno, que felizmente hemos adoptado, como mantener la armonía que debe haber entre los poderes centrales y particulares. Esta armonía no podría existir si cualquier ramo de

estos principios, la comisión propuso dejar en manos de la administración central los derechos de importación y exportación que se cobraban en las aduanas marítimas y fronterizas. Argumentó que como las importaciones se consumían en todo el territorio nacional y los géneros que se entregaban a cambio pertenecían a cada uno de los estados que los producían, los aranceles se pagaban con los recursos de todos en proporción a su consumo y producción. En consecuencia, era justo que la federación administrara los ingresos arancelarios y se invirtieran en las necesidades comunes. En segundo lugar, se dijo que como se había concedido al Congreso General la facultad de regular el comercio, tanto interior como exterior, era necesario entregarle el instrumento para ejercerla, es decir, los aranceles. Finalmente, se adujo que de esa manera la federación podría conciliar los intereses divergentes de los estados y se evitarían conflictos entre ellos. No obstante, hay que hacer notar que aunque los ingresos arancelarios se entregarían al Ejecutivo federal, su uso como instrumento de política económica y comercial quedaría en manos del Congreso General, el cual también revisaría su manejo[34].

Se juzgó conveniente que los estancos, cuya preservación ya había sido acordada, también quedaran bajo el control de la federación. El del tabaco, el más importante, requería para su mayor eficiencia la restricción de la siembra de la hoja a una región preestablecida y la existencia de una política comercial uniforme en todo el territorio nacional. Empero, durante las discusiones se decidió dividir el estanco y dejar bajo potestad federal sólo la siembra y se entregó a los estados el monopolio de la manufactura y comercialización. Desde el punto de vista de la comisión, la renta de correos no tenía como fin esencial generar ingresos sino facilitar las comunicaciones a lo largo de todo el territorio nacional, por consiguiente también debía dejarse a la federación. Puesto que los billetes de lotería circulaban en todo el país, se sugirió que su manejo e ingresos también fueran de carácter federal. Igual estatus debían tener las salinas, toda vez que muchas de ellas estaban asentadas en tierras nacionales,

---

las instituciones estuviera organizado de manera que los poderes mencionados se rozaran y embarazaran en el desarrollo de sus facultades; y este embarazo sería indefectible, si los poderes centrales intervinieran en lo interior de los estados, del modo que lo requiere el manejo de tales rentas, la dirección y mantenimiento de tantos empleados que ocupan administración, y que en el caso deberían estar independientes de las autoridades locales". Cámara de Diputados, sesión del 29 de mayo de 1824, *HPCM*, serie I, vol. II, t. 2, pp. 482-495.

[34] Cámara de Diputados, sesión del 29 de mayo de 1824, *HPCM*, serie I, vol. II, t. 2, pp. 482-495. La propuesta de la Comisión fue respaldada en una "Nota política", publicada en *El Águila Mejicana*, núm. 327, 7 de marzo de 1824, p. 3

y aunque no fuera así, su importancia estratégica para la minería demandaba el control y uniformidad de su precio. La última fuente de recursos de la federación serían los bienes nacionales, pues su situación legal así lo indicaba[35].

Todos los demás rubros de ingresos, en la medida que no constituían una amenaza para la armonía entre ambas esferas jurisdiccionales, debían pasar a manos de los estados, a saber, las alcabalas, los derechos de plata y oro, las contribuciones directas, los novenos, las recursos de las vacantes, anualidades, mesadas, medias anatas, pulques, gallos y otras de menor importancia[36].

La disputa por el gasto

Una vez concluida la propuesta de división de rentas, la comisión, con la participación del ministro de Hacienda, se ocupó del presupuesto de gastos de la federación. De acuerdo con la información proporcionada por el ministerio, las erogaciones requeridas ascendían a 9 481 783 pesos, distribuidos como se muestra en el cuadro III.3.

El asunto estribaba en que los ingresos estimados de las rentas asignadas a la federación no cubrían los gastos presupuestados. De acuerdo con los datos ofrecidos por el ministro de Hacienda Francisco Arrillaga, las entradas apenas alcanzarían la suma de 5 640 500 pesos, es decir, el 60% de la suma requerida. Para resolver este desequilibrio la comisión, a instancias de Arrillaga, propuso la instauración de un derecho de internación del 15% sobre las importaciones, calculado sobre el precio de aforo tasado en la aduana de

[35] Cámara de Diputados, sesión del 29 de mayo de 1824, HPCM, serie I, vol. II, t. 2, pp. 482-495.

[36] *Ídem*. En un artículo publicado en *El Águila* se sugirió entregar a la federación las rentas catedralicias, es decir, diezmos y novenos que se concentraban en las sedes episcopales. Con esta propuesta se buscaba evitar potenciales confrontaciones entre los estados debido a que no todos tenían cabeceras de obispados en sus territorios y, consecuentemente, la fiscalidad religiosa iba a parar a otra entidad donde estaba el asiento diocesano. En caso de que se optara por prorratear los ingresos diocesanos entre los dos o más estados sobre cuyo territorio estuviera asentada la demarcación episcopal, se abriría la puerta a una serie de desacuerdos y conflictos que podrían generar mucha inestabilidad política. Tampoco era viable crear nuevos obispados y reorganizar la territorialidad de los existentes para hacerlos coincidir con la de los estados, debido a que no reconocían autoridad al gobierno nacional para hacerlo y el Vaticano se rehusaba a aceptar la independencia nacional. No obstante, la propuesta no tuvo eco entre los miembros de la Comisión y al final optaron por dejar estas rentas en manos de los estados. "Nota política", *El Águila Mejicana*, núm. 327, 7 de marzo de 1824, p. 3.

entrada, que sumado al 25% de importación ya vigente elevaría al 40% los derechos arancelarios. A cambio, dichos efectos extranjeros quedarían exentos del pago de las alcabalas interiores con la consecuente reducción en las entradas de los erarios estatales. Los recursos proyectados por el cobro del derecho de internación podrían ascender a 1 875 000 pesos; es decir, que aún quedaría un déficit de 1 966 283. Para cubrirlo se propuso la asignación de un contingente a los estados en proporción a sus recursos[37].

Cuadro III.3

Presupuesto de gastos de la federación realizado en 1824 (en pesos).

Concepto	*Cantidad requerida*	*Porcentaje*
Ejército Permanente y Marina	8 322 783	88,2
Dietas de 100 diputados (300 pesos a cada uno más gastos de oficina)	320,000	3,4
Pensionistas, jubilados, encomiendas y asignaciones.	264,000	3
Dietas de 34 Senadores (300 pesos a cada uno más gastos de oficina por 10 meses anuales)	120,000	1,3
Legaciones	100,000	1
Dietas de 15 miembros de la Gran Corte de Justicia (500 para el presidente y 400 para el resto más gastos de oficina)	75,000	0,8
Contaduría Mayor de Hacienda	50,000	0,5
Inválidos	47,000	0,5
Gastos de las tres secretarías de Estado (considerando justicia y relaciones como una sola)	30,000	0,4
Cajas Generales	30,000	0,3
Dirección General de Rentas (por establecerse)	35,000	0,3
Oficina de Crédito Público	20,000	0,2
Sueldos de los tres miembros del poder ejecutivo (2,000 pesos anuales a cada uno más gastos de oficina)	13,000	0,1
TOTAL 9 426 782.74		

Fuente: Cámara de Diputados, sesión del 29 de mayo de 1824, HPCM, serie I, vol. II, tomo 2, pp. 482-495.

37 Congreso Constituyente, sesión del 29 de mayo de 1824, *HPCM*, serie I, vol. II, t. 2, pp. 482-495.

La creación del derecho de internación fue objetada por algunos estados aduciendo que encarecería las importaciones y fomentaría el contrabando, pero sobre todo expresaron su malestar porque se les negaba la facultad de imponer gravámenes a los géneros extranjeros. De aprobarse semejante iniciativa, adujeron, corrían el riesgo de no reunir los recursos suficientes para cubrir sus gastos y el contingente que se pretendía imponerles. Asimismo, señalaron que podría darse el caso de que los efectos nacionales cargaran con un impuesto mayor al de las importaciones, toda vez que las primeras sí pagarían la alcabala en cada estado por el que circularan[38].

La comisión estaba plenamente consciente de que la asignación del contingente enfrentaría numerosas dificultades, producto de la "falta de estadística, no sólo regular, pero ni aún aproximada". A pesar de ello no quedó más remedio que intentar una estimación del potencial tributario de cada estado a partir de la precaria información disponible sobre las contribuciones que cobraban, el producto de sus diezmos, el tipo de producciones, el estado de su agricultura, comercio, artes y minería, así como del impacto sufrido por la guerra[39]. Con estas imprecisas variables se clasificó a los estados en cinco categorías, cada una con distinta cuota *per cápita*. La cantidad resultante se multiplicó por el número de habitantes y así se obtuvo la suma total por entidad. Una vez que la comisión realizó los complicados cálculos, se incorporó a la discusión un diputado por cada estado para hacer los ajustes necesarios, así como para velar por la proporcionalidad y equidad en la distribución, pero sobre todo para dotar de legitimidad al proyecto[40]. De esta manera surgió la siguiente propuesta: los estados de la primera categoría pagarían 6 reales por habitante; los de la segunda, 4,5; los de la tercera, 3,5; los de la cuarta, 3; y los de la quinta, 2,5. El cuadro III.4 muestra las cuotas que pagaría cada uno.

[38] En ese momento la tasa alcabalatoria era del 12%, pero según los objetores de la propuesta de la Comisión de Hacienda, podría duplicarse si una mercancía cruzaba más de un territorio fiscal. "Sesión del Congreso Constituyente del Estado de México del 3 de abril de 1824", *El Águila Mejicana*, núm. 359, 7 de abril de 1824, p. 2.

[39] Congreso Constituyente, sesión del 29 de mayo de 1824, HPCM, serie I, vol. II, t. 2, pp. 482-495.

[40] Originalmente, la Comisión había propuesto crear cinco categorías entre los estados, tomando en cuenta la información mencionada, y asignar a cada una de ellas una sola cuota. No obstante, esta iniciativa fue desechada y se prefirió asignar una cuota específica a cada entidad federativa. Congreso Constituyente, sesión del 29 de mayo de 1824, HPCM, serie I, vol. II, t. 2, pp. 482-495.

Cuadro III.4

Contingente asignado a los estados según el proyecto de mayo de 1824.

Estado	*Habitantes*	*Contingente (en pesos)*	*Porcentaje*
	1ª Clase (6 reales por habitante)*		
México	1 300 000	975,000	31
	2ª Clase (4.5 reales por habitante)		
Jalisco	650,000	365,625	12
Zacatecas	250,000	140,625	4
San Luis Potosí	180,000	101,250	3
Veracruz	174,000	97,875	3
	3ª Clase (3.5 reales por habitante)		
Puebla	750,000	328,125	10
Oaxaca	600,000	262,500	8
Guanajuato	500,000	218,750	7
Michoacán	400,000	175,000	6
Querétaro	180,000	78,750	3
Tamaulipas	70,000	30,625	1
	4ª Clase (3 reales por habitante)		
Estado del Norte	240,000	90,000	3
	5ª Clase (2.5 reales por habitante)		
Yucatán	500,000	156,250	5
Estado de Occidente	170,000	53,125	2
Estado de Oriente	110,000	34,375	1
Tlaxcala	70,000	21,875	0,6
Tabasco	60,000	18,750	0,5
	TOTAL 3 148 500		

*Un peso equivalía a ocho reales.

Fuente: *Dictamen de la Comisión de Hacienda*, Congreso Constituyente, sesión del 29 de mayo de 1824, HPCM, serie I, vol. II, tomo 2, pp. 482-495

Es de suma importancia subrayar que en el dictamen de la comisión se asumió que el contingente tendría un carácter temporal. En la medida que los ingresos ordinarios de la federación se incrementaran, pues así se presumía que ocurriría, se irían reduciendo las cuotas hasta su extinción. Como se reconoció que las sumas podrían estar erradas, se propuso que cuando los estados levantaran estadísticas confiables y las presentaran al Congreso General se

llevarían a cabo los ajustes pertinentes que podrían implicar la devolución de lo que hubieran entregado de más o el cobro si se hubiera pedido de menos. Las entidades entregarían su contingente en pagos quincenales o mensuales, según lo decidiera el gobierno nacional[41].

La comisión juzgaba que se satisfarían las necesidades del erario e incluso quedaría un excedente para hacer frente a los gastos extraordinarios que la defensa de la independencia podría requerir. Los ingresos estimados debían alcanzar la suma de 10 613 500 pesos distribuidos como se muestra en el cuadro III.5.

Cuadro III.5

Ingresos estimados para la Hacienda pública federal en 1824

Concepto	*Cantidad (en pesos)*	*Porcentaje*
Impuestos al comercio exterior	4 695 000	44
Contingente de los estados	3 148 500	30
Estanco del tabaco	2 500 000	24
Salinas	100,000	1
Renta de correos	60,000	0,5
Renta de loterías	50,000	0,4
Alcabala al tabaco	30,000	0,2
Renta de los territorios federales	30,000	0,2

Total 10 613 500
Presupuesto de egresos 9 481 783
Superávit para gastos extraordinarios 1 181 717

Fuente: *Dictamen de la Comisión de Hacienda*, Congreso Constituyente, sesión del 29 de mayo de 1824, HPCM, serie I, vol. II, tomo 2, pp. 482-495.

Como se observa, los tres pilares que debían sostener las finanzas federales eran los ingresos que gravaban el comercio exterior, cuya aportación alcanzaría el 44%[42]; seguida por la del contingente que ascendería al 30%, y finalmente la de los ingresos del estanco y alcabala del tabaco que debía significar otro 24% (gráfico III.1). Evidentemente se trataba de fuentes sumamente

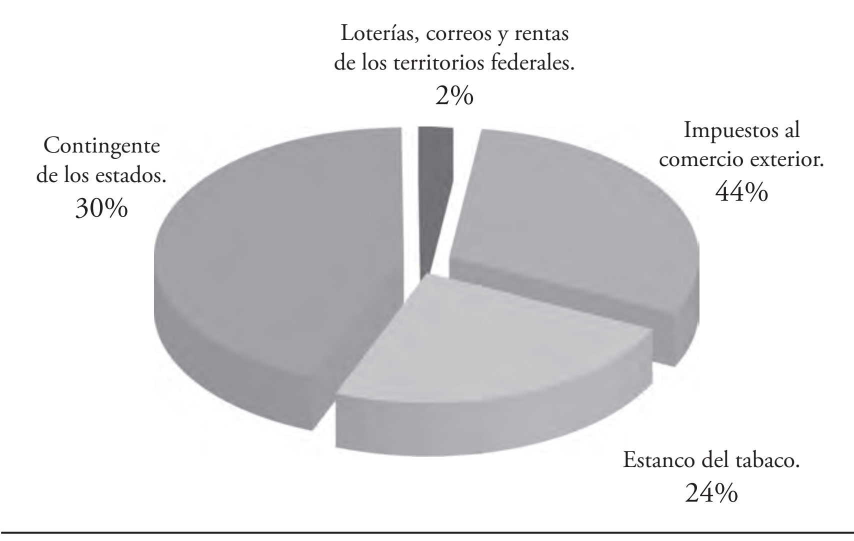
[41] Congreso Constituyente, sesión del 29 de mayo de 1824, *HPCM*, serie I, vol. II, t. 2, pp. 482-495.

[42] El agregado de los derechos que gravaban las importaciones estaba constituido por los derechos de importación, incluyendo los de Yucatán, así como el de internación.

inestables cuyo control escapaba a la potestad del Ejecutivo nacional. La Hacienda pública quedó supeditada a los avatares del comercio internacional, así como a la voluntad de los estados para entregar el contingente, al igual que para comprar y pagar el tabaco que recibieran del estanco nacional. Asimismo, tendría que ajustarse a las decisiones del poder legislativo, en el que descansaba la facultad de aprobar cualquier cambio en materia hacendaria y comercial. A pesar de estos inconvenientes la decisión resultó favorable para la Hacienda central, pues legitimó su jurisdicción sobre las aduanas marítimas, cuestionada por algunos estados, y sobre las cuales de hecho no tenía control con la única excepción de Veracruz. Además, los estados entregarían una suma de dinero, que independientemente de su monto, significaba un ingreso adicional para el erario nacional toda vez que en los años anteriores inmediatos habían dejado de remitir recursos a la Ciudad de México.

Gráfico III.1

Composición de los ingresos estimados de la Hacienda pública federal en 1824.



Fuente: Cuadro III.5

Por su parte, los ingresos de las haciendas estatales dependerían fundamentalmente de las alcabalas cobradas a las mercancías nacionales, de los ingresos por la reventa de tabaco que comprarían a la federación y de la contribución directa decretada el 27 de junio de 1823 y que ya les pertenecía. Se estimó

que la suma de las rentas de todos los estados ascendería a 7 369 244 pesos divididos como se muestra en el cuadro III.6.

Cuadro III.6

Presupuesto de ingresos netos de las rentas de los estados.

Rubro	*Cantidad (en pesos)*	*Porcentaje*
Contribución directa decretada el 27 de junio de 1823	3 000 000	41
Alcabalas interiores a efectos nacionales	1 572 537	21
Por los tres reales por libra de tabaco comprada a la federación	1 500 000	20
Novenos	450,000	6
Derechos de plata y oro	360,000	5
Diezmos, vacantes mayores, medias anatas, mesadas etc.	170,000	2
Derecho sobre pulque	155,006	2
Papel sellado	130,000	2
Derechos de ensaye, gallos, pulperías, media anata secular, aguardiente y mezcal, tierras y aguas, bienes mostrencos, oficios vendibles, desagüe, penas de cámara etc.	31,701	1
TOTAL 7 369 244		100

Fuente: *Dictamen de la Comisión de Hacienda*, Cámara de Diputados, sesión del 29 de mayo de 1824, hpcm, serie i, vol. ii, tomo 2, pp. 482-495.

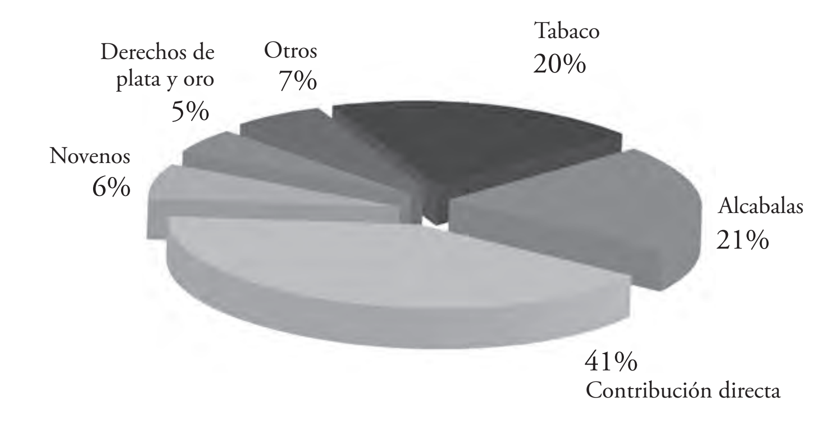
El monto nacional de las contribuciones directas, con excepción de los territorios federales, se calculó a partir del supuesto de que cada individuo entregaría dos pesos anuales y con una población económicamente activa de un millón y medio de individuos, aunque se creía que era mayor. Se consideró que los dos pesos correspondían al ingreso promedio *per cápita* de tres días de salario, tomando como un extremo los dos reales diarios que ganaban los jornaleros más miserables.

La comisión insistió en el carácter conservador de sus cifras señalando que en realidad esperaba que los ingresos fueran mucho mayores. Los recursos alcabalatorios se estimaron sobre el monto recaudado el año de 1823; sin embargo, como las transacciones comerciales estaban incrementándose la recaudación podría llegar al doble de la cantidad figurada. Los derechos de

oro y plata se computaron tomando como base una extracción de 12 000 000 de pesos, aunque debido a las halagüeñas expectativas en torno a la minería suponían que su producto fiscal también sería mayor. Se conjeturaba que los ingresos por la venta de tabaco podrían alcanzar los 2 400 000 pesos en el corto plazo o incluso más[43]. El detalle era que estarían condicionados por la eficiencia del gobierno nacional para abastecer la hoja, y por la capacidad de ambas esferas de gobierno para contrarrestar el contrabando.

Gráfico III.2

Composición de los ingresos estimados para los estados.



Fuente: Cuadro III.6

Como se puede apreciar en el gráfico III.2, la esperanza descansaba en las contribuciones directas, que debían aportar el 41% de los ingresos estatales. Se estimó que las alcabalas, de larga existencia y más o menos aceptadas por la sociedad, proporcionarían otro 21%, mientras que el estanco del tabaco aportaría un 20%. Como ya se señaló, se esperaba que dichos ingresos no sólo fueran superiores a la cifra calculada sino que aumentaran gradualmente, al mismo tiempo que el contingente se iría extinguiendo. A juzgar por el tono del discurso de la comisión, no había razón para suponer que las cosas pudieran seguir otro rumbo. Como ha mostrado Ernest Sánchez Santiró, los gobiernos

[43] "Dictamen de la Comisión de Hacienda", Congreso Constituyente, sesión del 29 de mayo de 1824, *HPCM*, serie I, vol. II, t. 2, pp. 482-495.

estatales modificaron y adecuaron su estructura hacendaria de manera que no siempre coincidió con la proyección de los constituyentes de 1824[44].

Es evidente que la recaudación de los ingresos previstos para los estados también tenía un alto grado de incertidumbre, toda vez que las contribuciones directas eran de reciente creación y con pocas expectativas de éxito. Así había quedado de manifiesto hasta ese momento debido a la falta de información precisa y de los medios para adquirirla, pero sobre todo por la resistencia de los contribuyentes a este tipo de gravámenes. De ahí que el diputado jalisciense Juan José Romero reprochara a la comisión su intención de convertir las contribuciones directas en la columna vertebral de las rentas estatales cuando el gobierno nacional había fracasado en su intento por implantarlas. Recordó a sus colegas que el propio ministro de Hacienda había reconocido que la recaudación era imposible debido a que el pueblo aún no estaba preparado para consentir este tipo de gabelas[45].

El cuadro III.6 y el gráfico III.2 no reflejan las desiguales capacidades de recaudación entre los estados, aunque resulta sencillo de inferir si consideramos que no todos se favorecían en el mismo grado de los impuestos enlistados. Por ejemplo, sólo ciertas entidades cobraban los derechos sobre el oro y plata, básicamente aquellas que se beneficiaban de la minería. Otras fuentes de recursos, como las contribuciones directas, estaban condicionadas por el número de habitantes, o por el volumen de comercio en el caso de las alcabalas y los derechos sobre bebidas alcohólicas. Algunos ingresos como los novenos podrían ser motivo de conflicto entre estados, como en efecto ocurrió, debido a que las territorialidades episcopales rara vez coincidían con las de aquéllos, hecho que dio pie a que dos o más entidades federadas reclamaran derechos sobre la misma porción de novenos.

Una de las críticas más acres al proyecto de división de rentas provino de la Comisión de Hacienda de la legislatura de Jalisco, la cual estimó que la propuesta dejaría exhaustos a los erarios de los estados al entregar los ramos más pingües al gobierno federal. Su crítica estaba basada en el principio de que "Los estados federados son soberanos, libres e independientes en cuanto a su gobierno y administración interior; no deben delegar más facultades que las indispensables para mantener el equilibrio de la confederación; y las

[44] Sánchez Santiró, *Las alcabalas mexicanas*, pp. 84-126. Véase en especial el gráfico de la p. 87.

[45] "Discurso pronunciado por el Sr. diputado Romero, en la sesión del día 2 de junio de 1824", *El Águila Mexicana*, año 2, núm. 66, 19 de junio de 1824, pp. 1-2.

que no delegan, se entiende que en sí las retienen"[46]. Por consiguiente, como la reunión en una confederación era producto del ejercicio de dicha soberanía, cada estado debía contribuir al gobierno general con una cuota proporcional a su riqueza, una vez deducidos sus propios gastos. Es claro, entonces, que la confederación, como la entendían estos diputados jaliscienses, era un pacto entre estados, es decir, que se trataba de un acuerdo entre personas morales, no entre individuos. De ahí se seguía que el gobierno nacional, aunque fuera el Congreso General, no estaba facultado para imponer contribuciones a los particulares; pretender lo contrario sería atentar contra los fundamentos de una federación y asemejarse a una república central. En la medida que debía su existencia a la voluntad de los estados, la administración central estaba sujeta a su disposición a contribuir. De hecho, desde la perspectiva de los jaliscienses la división entre intereses generales y particulares carecía de todo fundamento en tanto que eran uno solo: el interés general era el que mejor conviniera a las partes constituyentes, es decir, a los estados. En suma, el sistema de Hacienda no debía perjudicar a las entidades, tal como aseguraban que ocurriría con la propuesta de la Comisión de Hacienda del Congreso General.

Para los jaliscienses resultaba absurdo que los impuestos a las importaciones y exportaciones se dejaran en manos de la federación debido a que se incrementaría el número de empleados, así como los costos de administración. Estos individuos, al quedar fuera del alcance jurisdiccional de los estados y lejos del gobierno central, cometerían todo tipo de abusos y corruptelas que se podrían evitar si se dejaba el cobro de dichos gravámenes en manos de los estados, como de justicia les correspondía. También les parecía inaceptable que el estanco del tabaco continuara bajo el control federal, no sólo porque obstruía el comercio de ese producto, sino porque bajo esas condiciones no les quedaba margen de ganancia a los estados para manufacturarlo. Tendrían que venderlo en hoja, pero en ese caso no podrían competir con la rama ilegal, de mejor calidad y más barata. También creían que los llamados bienes nacionales debían pasar a manos de los estados en que estuvieran asentados, o en el peor de los casos repartirse entre ambas esferas jurisdiccionales dependiendo de si habían sido adquiridos con recursos generales o de los estados. En suma, su propuesta se reducía a entregar todas las rentas a los estados incluyendo el estanco del tabaco, lo cual equivalía a formar un gobierno nacional sin Ha-

[46] *Dictamen presentado al Congreso de Jalisco por su Comisión de Hacienda sobre el que dio al Congreso General su Comisión del mismo ramo acerca de clasificación de rentas generales y particulares de la federación mejicana,* Guadalajara, Imprenta del C. Urbano San Román, 1824.

cienda que dependiera exclusivamente de un contingente que enviaría cada entidad según sus posibilidades. Mientras se llevaba a cabo este cálculo el gobierno de Jalisco entregaría dos terceras partes de sus rentas a la federación[47].

La segunda parte de la crítica de los legisladores jaliscienses se centró en el presupuesto de egresos presentado por sus contrapartes del Congreso General. En su opinión la suma de 9 481 783 pesos para el ejército era excesiva y bien podía reducirse a 4 320 000 si en lugar de 37,000 hombres contabilizados para conformar las fuerzas armadas sólo se habilitaba a 20,000. Sobre todo, si se consideraba que las milicias locales y provinciales iban en aumento y podrían apoyar al ejército nacional en caso de una invasión extranjera. En contrapartida, juzgaban que 400,000 pesos destinados a la marina eran insuficientes debido a su importancia estratégica y la consecuente necesidad de fortalecerla; es decir, que los jaliscienses sostenían que la obligación de mantener la seguridad interna y externa no era facultad exclusiva del gobierno nacional, sino que también los estados debían contribuir a ella. De esa manera se justificaba la existencia de las milicias cívicas y por consiguiente la reducción del gasto del erario nacional.

Otro gasto excesivo era el de representación, pues el cálculo se había hecho sobre la base de la existencia de cien legisladores, cuando en el proyecto de constitución sólo se contemplaban 59. Además, se pretendía cubrirles haberes por todo un año cuando en realidad sólo sesionarían cuatro meses. De igual manera, muchos gastos de oficina se podrían reducir o eliminar si se recortaba el número de empleados y se dejaban las rentas en manos de los estados. La contrapropuesta de egresos de los congresistas locales de Jalisco se muestra en el cuadro III.7.

Como se puede constatar en el cuadro anterior, el presupuesto de gastos del congreso jalisciense era 3 017 782 pesos menor que el de la Comisión de Hacienda del Congreso General. Las reducciones provenían de la transferencia de facultades del gobierno nacional a los estados, sobre todo de tipo militar, judicial y fiscal. Por consiguiente, en sentido estricto no se trataba necesariamente de una reducción de gastos, sino de su traslado a las arcas de los estados para justificar la pretensión de los jaliscienses de que las entidades se quedaran con todas las rentas. Los casi seis millones y medio de pesos de gastos asignados a la federación serían cubiertos con un contingente repartido entre las entidades de acuerdo con el número de pobladores estimado para la elección de diputados. El resultado se puede ver en el cuadro

[47] *Ídem.*

III.8. Lamentablemente desconocemos las cifras demográficas que tuvieron a mano los jaliscienses, si es que tuvieron algunas, para calcular la carga *per cápita* que correspondería a cada entidad.

Cuadro III.7

Presupuesto de gastos de la federación según la Comisión de Hacienda de la legislatura de Jalisco, 1824 (en pesos)

Concepto	*Monto*	*Porcentaje*
Ejército y Marina	5 720 000	88
Pensionistas, jubilados, encomiendas y asignaciones	264,000	4
Dietas de los Senadores y gastos de oficina	120,000	2
Presupuesto de legaciones	100,000	2
Gastos de tres secretarías de despacho	80,000	1
Dietas de 59 diputados (mil pesos por cuatro meses de trabajo)	59,000	1
Inválidos	47,000	1
Gastos de oficina del Congreso	20,000	0,3
Gastos de las cajas generales y oficina de crédito público	20,000	0,3
Sueldos de los tres integrantes del Supremo Poder Ejecutivo	18,000	0,2
Salarios de cinco magistrados de la Suprema Corte de Justicia	16,000	0,2
Total 6 464 000		100

Fuente: *Dictamen presentado al Congreso de Jalisco por su Comisión de Hacienda sobre el que dio al Congreso General su comisión del mismo ramo acerca de clasificación de rentas generales y particulares de la federación mejicana*, Guadalajara, Imprenta del C. Urbano San Román, 1824.

En el cuadro III.8 se evidencia que según el proyecto de los legisladores jaliscienses la mayoría de los estados debía pagar una cuota mayor a la asignada en el proyecto de la Comisión de Hacienda del Congreso General; no obstante, el cálculo era que al quedar todas las rentas bajo potestad de los gobiernos provinciales, fácilmente podrían cumplir con ese compromiso. De este modo se haría innecesaria la contribución directa propuesta por el Congreso Constituyente.

Dentro del Congreso nacional había legisladores que compartían el punto de vista de la legislatura de Jalisco. Coincidían en que el proyecto de la

Comisión de Hacienda del Congreso Constituyente vulneraba la soberanía de los estados, que debían tener una mayor participación en las fuentes hacendarias e incluso asumir el control de todas ellas. También concordaban en que las entidades no serían realmente soberanas si no se hacían cargo de las aduanas marítimas, el estanco del tabaco y los bienes nacionales. Juzgaban que en el proyecto se dotaba de poderes excesivos al gobierno general de modo que el sistema se asemejaría más a una república central que a una federal. Para revertir esta relación, el gobierno de la unión debía quedar más acotado y subsistir con un contingente enviado por los estados prorrateado en función del número de población. De igual manera se alegaba que con el proyecto de la comisión del Congreso Constituyente se tendrían que incrementar los impuestos *per cápita*, lo cual contrariaba los deseos de la población[48].

Cuadro III.8

Contingente asignado a los estados según el dictamen de la Comisión de Hacienda de la legislatura de Jalisco, 1824 (en pesos).

México	1 095 593	Estado interno del norte	328,678	Veracruz	219,119
Puebla	876,474	Michoacán	328,678	Zacatecas	219,119
Yucatán	657,356	Estado interno de Occidente	219,119	Tamaulipas	109,559
Oaxaca	547,797	Estado Interno de Oriente	219,119	Tabasco	109,559
Jalisco	547,797	Querétaro	219,119	Tlaxcala	109,559
Guanajuato	438,237	San Luis Potosí	219,119		
		TOTAL 6 464 000			

Fuente: *Dictamen presentado al Congreso de Jalisco por su Comisión de Hacienda sobre el que dio al Congreso General su comisión del mismo ramo acerca de clasificación de rentas generales y particulares de la federación mejicana*, Guadalajara, Imprenta del C. Urbano San Román, 1824.

Otro supuesto teórico en que los críticos del proyecto cimentaban su argumento era que todas las funciones de la administración y de gobierno interno eran facultad de los estados. Según el dicho de Bernardo González Angulo, representante del estado de México, a ellos había sido conferido el cuidado del "[…] más precioso tesoro, la administración omnímoda de los derechos de los hombres, en sus manos están sus destinos, ellos son los árbitros del bien y del

[48] *Dictamen de la Comisión de sistema de Hacienda del congreso de la federación mexicana sobre las observaciones que hizo una Comisión del Congreso de Jalisco acerca del proyecto de clasificación de rentas*, México, Imprenta del Supremo Gobierno, 1824.

mal, y ellos van a decidir de su educación, de sus costumbres, de los progresos de sus luces, de su industria, agricultura, comercio y artes, y en una palabra de cuanto toca a su régimen y administración interior". Esta era la base sobre la que descansaba la estructura política de corte federal que los estados habían decidido darse, por lo tanto, "[las últimas pinceladas que deb[ían] darse a este cuadro, parece que deb[ían] dirigirse a perfeccionar la hermosa imagen que en él se hallaba trazada: tirar sobre el lienzo líneas contrarias, o meterle tintas de diverso colorido, será borrar la figura y formar monstruo que espante"[49].

De acuerdo con la manera en que González Angulo entendía el federalismo, los estados reconocían una soberanía general a la cual habían confiado sus derechos y sin la cual "[…] caminarían al caso, separados unos de otros, sin liga ni dirección". Los estados renunciaban a favor de los supremos poderes de la federación la potestad de preservar su seguridad e independencia ante eventuales amenazas externas, pero también ante posibles disturbios y conflictos entre las partes de la federación que pusieran en riesgo el equilibrio e igualdad entre ellas. De este modo, los estados estaban obligados a contribuir mancomunadamente al sostenimiento de un ejército y del cuerpo de servicio exterior. De ahí que el congresista conviniera en que debían otorgar al gobierno nacional los recursos necesarios para cumplir con semejante tarea; pero debía hacerse de una manera tal que no se vulnerara las potestades de los gobiernos estatales[50].

En su momento, el diputado Juan Cayetano Portugal, representante de Jalisco, objetó también la propuesta de la Comisión de Hacienda del Congreso nacional alegando que era un "sistema complicado, nada conforme con la naturaleza de un gobierno federal, y lo que es más [gravoso] para los pueblos,

[49] Voto particular de Bernardo González Angulo, Cámara de Diputados, sesión del 29 de mayo de 1824, *HPCM*, serie I, vol. II, t. 2, pp. 482-495.

[50] Voto particular de Bernardo González Angulo, Cámara de Diputados, sesión del 29 de mayo de 1824, *HPCM*, serie I, vol. II, t. 2, pp. 482-495. En una representación enviada por la legislatura de Jalisco al Congreso General se afirmaba que "Este Congreso [el de Jalisco] está vivamente persuadido de la necesidad y obligación en que se halla cada estado de contribuir para el sostén de la federación, manteniendo con decoro, fuerza y dignidad un gobierno general que en el círculo de sus atribuciones provea al orden y administración interna, entretanto que en el exterior haga respetar la unión de los estados confederados como nación soberana, libre e independiente […]", "Representación dirigida por el Congreso de este estado al general de la nación, acompañando el dictamen que dio la Comisión de Hacienda sobre el que presentó al soberano congreso su Comisión encargada del sistema general de Hacienda", *El Iris de Jalisco*, núm. 53, 31 de marzo de 1824, pp. 2 y 3.

antieconómico". Desde su punto de vista, la independencia de los estados era el valor supremo que debía tutelarse en una federación. Ese debía ser el norte que rigiera las acciones de los estados y del gobierno general. Como esta independencia estaba fundada sobre la propiedad, si los estados no tenían el control de sus rentas no podría decirse que eran independientes. No obstante, esta potestad no suponía que las entidades federadas debieran decidir la política comercial y fijar los impuestos generales; sólo debían "conocerlas, arreglar su administración y aligerar sus contribuciones particulares". Apoyado en este razonamiento, Portugal suscribió la proposición de González Angulo de dejar todas las rentas en manos de los estados que a cambio entregarían al gobierno federal 80% de sus ingresos territoriales netos, porcentaje basado en la estimación de que el gasto de la federación era cinco veces mayor que el de aquéllos. Sin embargo, insistió en que el Congreso General conservara la facultad de establecer los impuestos y sus montos[51].

Con los ingresos marítimos, González Angulo propuso actuar de manera distinta. Puesto que sólo se recaudarían en los estados donde hubiera aduanas autorizadas, y como los consumidores de las mercancías gravadas, sobre quienes caía en última instancia la gabela, estaban distribuidos a lo largo de todo el territorio nacional, no era justo que los beneficios fueran sólo para las entidades recaudadoras. Por lo tanto, era de la opinión que la suma recolectada en cada aduana marítima se remitiera íntegramente a la federación. Al final del año, se deduciría el 20% para el gobierno nacional y el 80% restante se prorratearía entre las entidades federativas en función del tamaño de su población y riqueza. La única fuente de recursos que quedaría en manos de la federación serían los bienes nacionales que tendrían como destino la amortización de la deuda pública[52]. Sin embargo, la propuesta no fue bien recibida en el Congreso.

La Comisión de Hacienda del Congreso Constituyente que había redactado el proyecto motivo de discusión, publicó una réplica a las observaciones de sus detractores. Adujo que su propuesta se ajustaba plenamente al sistema federal, pues se limitaba a otorgar al gobierno central los recursos suficientes para cumplir con sus dos funciones básicas: la defensa del territorio y soberanía nacionales, así como el orden interno. Privarlo de esas rentas equivaldría a decretar la disolución de la federación, en virtud de que no habría un garante

[51] Cámara de Diputados: sesión del 29 de mayo de 1824, *HPCM*, serie I, vol. II, t. 2, pp. 482-495.

[52] *Ídem.*

de la estabilidad interior, la cual se vería minada por la confrontación de la multiplicidad de intereses particulares que convivían dentro de ella. La cesión del control de las aduanas a los estados abriría la puerta a ese tipo de conflictos, ya que cada uno de ellos impondría aranceles que buscarían el beneficio sólo de su población. Por otro lado, un acuerdo de este tipo anularía la facultad del gobierno para ocuparse de las relaciones diplomáticas, en razón de que todo tratado de esta naturaleza tenía como base las relaciones comerciales existentes o por existir entre las partes signatarias[53].

Los argumentos de quienes pretendían otorgar el control de todos los rubros fiscales a los estados también fueron rebatidos por Carlos María de Bustamante, quien en principio había sido un ferviente partidario del centralismo. El político oaxaqueño adujo que era infundada la creencia de que los gobiernos estatales administrarían mejor los recursos recaudados; por el contrario, la experiencia de Estados Unidos dejaba en claro que aquéllos ponían muy poco interés en recaudar y remitir al gobierno central los fondos que no les proporcionaban ningún beneficio[54]. La experiencia propia reciente también apuntalaba esta idea. Sólo había que fijarse en el fracaso de la recaudación de la contribución directa decretada unos meses antes y que debían reunir los gobiernos provinciales y los ayuntamientos, pero que se negaron a hacerlo. Desde la perspectiva de Bustamante, la única manera de garantizar la existencia de la federación consistía en permitir que el gobierno central controlara y regulara los impuestos. Los puntos de vista del oaxaqueño fueron secundados por Manuel Crescencio Rejón, representante de Yucatán, y por el ministro Arrillaga[55].

[53] *Dictamen de la Comisión de sistema de Hacienda del congreso de la federación mexicana sobre las observaciones que hizo una Comisión del Congreso de Jalisco acerca del proyecto de clasificación de rentas*, México, Imprenta del Supremo Gobierno, 1824.

[54] No sabemos si Bustamante manipulaba a favor de su argumento la información con que contaba sobre el sistema hacendario norteamericano o bien tenía una idea equivocada sobre él y creía que de verdad así ocurría. En efecto, los gobiernos estatales norteamericanos enviaban muy pocos recursos al gobierno central, pero no tanto porque carecieran de la voluntad de hacerlo sino porque no estaban obligados a ello. El gobierno federal dependía fundamentalmente de los ingresos arancelarios así como de la venta de tierras. Por otro lado, a diferencia de México, en Estados Unidos el sistema bancario se centralizó con relativo éxito y sin mucha resistencia de los gobiernos estatales, de modo que pudo mantener un control más o menos exitoso sobre el sistema monetario y financiero así como usarlo para mantener equilibradas las finanzas públicas de la federación. Sylla, "The United States".

[55] *El Águila Mexicana*, vol. II, núms. 51-52, 4 y 5 de junio de 1824. Martínez Baez, "La división de competencias", pp. 89-130.

Algunos diputados también se quejaron de que el proyecto de división de rentas de la Comisión de Hacienda concedía privilegios a ciertos estados. El caso más polémico fue el de Yucatán, que puso como condición para incorporarse a la federación el reconocimiento de algunas prebendas que el gobierno español y la Constitución de Cádiz le habían concedido[56]. Con ánimo complaciente la Comisión de Hacienda propuso que los derechos de exportación que se cobraran en ese territorio quedaran a disposición del gobierno local y no se incluyeran en las rentas federales. Empero, algunos yucatecos consideraron que esta excepción no resarcía de manera suficiente los beneficios que habían gozado, por lo cual solicitaron, y se les concedió, que no se estableciera el derecho de internación en su territorio. La molestia de algunos representantes de otros estados no se hizo esperar y reclamaron el mismo privilegio apoyados en argumentos similares. Miguel Ramos Arizpe, representante de Coahuila, llamó la atención para que a los estados norteños que habían formado parte de Provincias Internas de Oriente y Occidente también se les eximiera del pago del derecho de internación, arguyendo que, al igual que Yucatán, habían gozado de la exención del pago de alcabala. Empero, la iniciativa no gozó del beneplácito de la asamblea constituyente y la rechazó[57].

Hay que subrayar que los gobiernos locales y sus representantes en el Congreso Constituyente no siempre formaron un frente común, ni siquiera en el caso de los estados más radicales pues algunos de sus diputados compartían la opinión de que las tendencias confederalistas amenazaban seriamente la unidad territorial del país. Así, el jalisciense José María Covarrubias y el yucateco Crescencio Rejón se opusieron a entregar todas las rentas a los estados. Por otro lado, es interesante notar que la pretensión de despojar al gobierno central de toda potestad fiscal provenía también de estados caracterizados por la historiografía como moderados e incluso centralistas, como el de México. Los representantes de esta entidad habían recibido instrucciones de su legislatura local de respaldar plenamente la posición confederalista de su compañero González Angulo; no obstante, en un acto de aparente desacato, el 3 de junio José Basilio Guerra subió a la tribuna del Congreso General para comunicar al pleno que los diputados del estado de México estaban

[56] *Vid*. Anna, *El imperio de Iturbide*, p. 57.

[57] Antes que Ramos Arizpe hiciera su propuesta, Juan de Dios Cañedo, representante de Jalisco, había solicitado la exención del pago de derecho de internación en el territorio de Tamaulipas, aunque su propuesta ni siquiera se aceptó para su discusión. Cámara de Diputados, sesión del 2 de agosto de 1824, *HPCM*, serie I, vol. II, t. 2, p. 866.

conscientes de que representaban tanto a su provincia como a la nación. En consecuencia, habían decidido ignorar la instrucción que tenían de secundar los planteamientos de González Angulo y apoyar el proyecto de la Comisión de Hacienda del Congreso nacional[58].

A pesar de las censuras al proyecto de división de rentas, el pleno de la cámara de representantes lo aprobó con algunas adecuaciones menores el 4 de agosto de 1824. Se adicionaron dos artículos en los que se estipuló que las mercancías nacionales sólo pagarían la alcabala en el lugar de su consumo, es decir, que no podría cobrarse el gravamen por el simple hecho de que un efecto se produjera o circulara en una determinada entidad federativa. Si un producto pagaba la alcabala, pero luego salía hacia otro estado, el impuesto debía devolverse[59]. La medida tenía como finalidad evitar que las mercancías nacionales terminaran pagando un gravamen superior al 15% de derecho de internación que recaía sobre los efectos extranjeros. No obstante, esta decisión sería motivo de disputa más adelante debido a que algunos estados consideraron que se violaba su potestad para imponer gravámenes en sus territorios.

La mayor parte de los estados estaba inconforme con el contingente asignado, no obstante se reservaron sus protestas debido a que la ley dejaba abierta la posibilidad para llevar a cabo un reajuste en el corto plazo. Por otro lado, tampoco tenían la información estadística para fundar su molestia y comprobar que, en efecto, el cupo rebasaba su capacidad tributaria.

En la ley aprobada en agosto de 1824 se hicieron muy pocas modificaciones al contingente. A Tamaulipas se le redujo de 30,625, a 24,500 pesos. Como el Estado de Oriente se había escindido en las entidades de Nuevo León y Coahuila, la cantidad original se dividió entre ambas: 18,750 para la primera y 15,625 para la segunda, que incluía el territorio de Texas. De igual manera se procedió con los estados de Durango y Chihuahua que antes habían formado el estado del Norte, aunque consiguieron una rebaja. Los 90,000 pesos que se habían asignado de manera conjunta quedaron en 84, 500; 67,625 pesos para el primero y 16,875 para el segundo. En suma, la cantidad total que recibiría el gobierno general pasó de 3 148 500 pesos estimados al principio, a 3 136 875; una disminución poco sustancial en realidad (comparar cuadros III.4 y III.9). En la ley se consideró a Tlaxcala como sujeto a pago del contingente, pero como luego fue declarado territorio federal se

[58] *El Águila Mexicana*, vol. II, núms. 51-52, 4 y 5 de junio de 1824.

[59] "Decreto de 4 de agosto de 1824 sobre clasificación de rentas generales y particulares", Dublán y Lozano, *La legislación*, ley núm. 415, artículos 20 y 21, pp. 710-712.

retiró la cuota de 21,875 pesos con la consecuente merma en la suma general que se redujo a 3 115 000. Como producto de las negociaciones al interior del Congreso y de las presiones de los estados, se accedió además a que éstos gozaran de una rebaja de un tercio durante el primer año contado a partir de la fecha en que se hicieran cargo de sus rentas, lo cual ocurrió entre octubre y diciembre de 1824. Lo anterior significaba que durante ese primer año fiscal el erario nacional sólo debía recibir 2 076 667 pesos.

Cuadro III.9

Contingente asignado a los estados según la ley del 4 de agosto de 1824 (en pesos).

México	975,000	Zacatecas	140,625	Tlaxcala	21,875
Jalisco	365,625	San Luis Potosí	101,250	Tabasco	18,750
Puebla	328,125	Veracruz	97,875	Nuevo León	18,750
Oaxaca	262,500	Querétaro	78,750	Chihuahua	16,875
Guanajuato	218,750	Durango	67,625	Coahuila	15,625
Michoacán	175,000	Estado de Occidente	53,125		
Yucatán	156,250	Tamaulipas	24,500		

Total 3 136 875

Fuente: "Ley de 4 de agosto de 1824. Clasificación de rentas generales y particulares", en Dublán y Lozano, *La legislación*, núm. 415, pp. 710-712.

La ley omitió establecer cómo se procedería en caso de que alguna entidad incumpliera con el envío de su cuota. De ahí que en septiembre, mediante un decreto complementario, el Congreso General sancionara el derecho de la federación a intervenir las rentas de aquellos estados que, una vez vencido el plazo, se resistieran a remitir su contingente. Asimismo, se declararon vigentes las hipotecas que gravitaban sobre las rentas transferidas a los estados, aunque los desembolsos que se hicieran por este concepto serían tomados a cuenta del contingente[60]. Es obvio, por lo tanto, que el pacto fiscal tuvo como principio general las necesidades de la administración central y no las de los estados, es decir, al menos en este aspecto se impuso la idea de que la nación estaba por encima de los intereses de éstos. Ello no significó que los partida-

[60] "Decreto de 21 de septiembre de 1824. Medidas relativas a la clasificación de rentas", en Dublán y Lozano, *La legislación*, núm. 424, pp. 717-718. También publicado en *El Águila Mexicana*, año 2, núm. 170, 1 de octubre de 1824, pp. 2-3.

rios de ampliar las potestades de los estados se dieran por vencidos. De hecho mantendrían viva su causa durante los siguientes años.

Para cerrar este apartado es necesario señalar que en la ley de división de rentas no se determinó, como afirma Serrano Ortega, "que si el Congreso general aprobaba nuevas contribuciones, como los préstamos extraordinarios, los gobiernos estatales serían los encargados de recaudarlos dentro de sus territorios 'soberanos'"[61]. Nada se dijo al respecto. En cambio, dos meses después, en el artículo 50, párrafo VIII de la Constitución, se dejó claro que el Congreso nacional tendría potestad para "fijar los gastos generales, establecer las contribuciones necesarias para cubrirlos, arreglar su recaudación, determinar su inversión, y tomar anualmente cuentas al gobierno". En otras palabras, la potestad para gravar a los ciudadanos de los estados quedó dividida entre los gobiernos estatales y el Congreso. No fue facultad exclusiva de los primeros. Otro asunto es que el Congreso fue incapaz de hacer valer su prerrogativa ante la oposición de las autoridades estatales.

Los ajustes al contingente

La aprobación y publicación de la ley de división de rentas de agosto de 1824, así como de la Constitución misma, no supuso que hubiera conformidad por parte de todos los estados en torno al pacto federal; en especial con el contingente asignado. De hecho, antes de que se aprobara la ley algunos ya exigían la reducción de su cuota. Desde junio la legislatura del estado de México expresó su malestar porque su contingente equivalía a poco menos de la tercera parte de la suma total que se esperaba recaudar de todas entidades, cuando su riqueza y población no correspondían con esa proporción. Adujeron que su economía había sido de las más afectadas por la guerra, las exacciones coloniales y las epidemias. Asimismo, su población estaba formada por vagos y transeúntes que no pagaban impuestos y por terratenientes cuyas haciendas estaban en otros estados. Según los cálculos de la comisión de finanzas del órgano legislativo estatal, sus ingresos serían aproximadamente de 1 060 555 pesos, es decir, que deducido el contingente de 975,000 pesos, el gobierno estatal sólo dispondría de unos 85,555 para afrontar un gasto estimado de manera conservadora en 200,000 pesos. Se consideraba que las erogaciones bien podrían duplicar esta suma, en cuyo caso las auto-

[61] Serrano Ortega, *Igualdad, uniformidad, proporcionalidad*, p. 60.

ridades estatales tendrían que restaurar viejas contribuciones o crear nuevas, medidas poco recomendables debido a la miseria en que se hallaba sumida la mayor parte de la población y porque podrían dar pie a desórdenes sociales de lamentables consecuencias[62].

Algunos congresistas del estado de México propusieron una moción para que se revisaran las cuotas de todas las entidades, no obstante, fue rechazada por la mayoría de los diputados federales. Llama la atención que la propuesta de la legislatura de aquel estado no recibiera el apoyo de todos sus representantes en el Congreso General. Trece de los veintiún legisladores del estado de México se abstuvieron de votar; es decir, que no había una uniformidad de opiniones sobre el asunto al interior de esta entidad. Ya hemos visto el caso de otros estados, como el de Jalisco, cuyos legisladores tampoco ofrecieron un frente común en torno a temas concretos del proyecto. Tal parece que buena parte de los representantes nacionales comprendía que no debían anteponer los intereses provinciales a los de la federación.

Pocos fueron los diputados que exigieron una inmediata reducción del cupo fiscal de su estado respectivo. De hecho sólo dejaron constancia de ello los de Guanajuato, Juan Ignacio Godoy, José Mariano Bustamante y Juan José Espinosa de los Monteros. En la sesión del congreso del 9 de julio de 1824, argumentaron que a diferencia de otros estados, el suyo contaba con las "estadísticas matemáticas" para sustentar su reclamo. Mediante ellas se podría comprobar el estado de postración de la economía de su entidad y la bancarrota del erario de su gobierno a consecuencia de la guerra de independencia. Al mismo tiempo se mostraban poco optimistas de que las rentas aumentaran en el corto plazo. Desde su punto de vista si de verdad se pretendía poner en pie la minería se debía reducir su contingente, de otro modo el gobierno estatal tendría que gravar esta actividad para cumplir con semejante imposición. A pesar de sus esfuerzos, el pleno del Congreso General desechó sus argumentos y conservó su cuota de 218,750 pesos, aunque no cejaron en su empeño durante los siguientes meses[63].

Es probable que la negativa del Congreso de reducir las cuotas obedeciera también a las pugnas entre las entidades federadas. Charles Macune sugiere que como los legisladores de Jalisco no apoyaron la petición de sus colegas del estado de México, éstos tomaron revancha unos días después cuando aquéllos hicieron la misma solicitud con el argumento de que su cupo equivalía a una

[62] Macune, *El Estado de México*, p. 78.
[63] Serrano Ortega, "Tensiones entre potestades fiscales", pp. 356-357.

tercera parte del de México, a pesar de que su población representaba sólo una cuarta parte de la de éste. En esa ocasión, los diputados del Estado de México, Felipe Sierra y Cayetano Ibarra, reprocharon a los jaliscienses que poco tiempo atrás habían alardeado de que tenían la riqueza suficiente para rivalizar con su estado, de que su población era superior a la que la Comisión de Hacienda había supuesto y que su economía no había sido afectada significativamente por la guerra. Entonces, ¿por qué ahora decían lo contrario?[64] Esta recriminación, pero sobre todo la negativa a acceder a la rebaja, debió haber irritado a los diputados de Jalisco. Una vez que se instaló el primer Congreso Constitucional, en enero de 1825, los estados inconformes con su contingente iniciaron las solicitudes de revisión, aunque algunos simplemente omitieron cumplir con el pago[65].

En adelante casi cualquier negociación hacendaria entre la administración central y los gobiernos de las entidades federadas incluiría el tema del contingente. Por ejemplo, en abril de 1825 se presentó una iniciativa en la Cámara de Senadores para que la parte de los diezmos que antiguamente pertenecía a la Corona española y que de acuerdo con la ley de división de rentas pasaría a los estados, permaneciera bajo el control del gobierno de la federación hasta 1827. De inmediato se rechazó semejante propósito a menos que se indemnizara a los estados con una reducción del contingente. Las protestas funcionaron y el senado desechó la petición[66].

Este estado de negociación más o menos permanente fue usado como excusa por algunas entidades para retrasar la entrega de sus cuotas con la esperanza de que en cualquier momento se aprobara una reducción de los cupos. Para fines del mes de enero de 1825 sólo unas cuantas habían enviado su contingente. Según el gobierno, esta demora provocaba que los comisarios federales en los estados no pudieran cubrir los salarios de las tropas acantonadas en sus jurisdicciones y, en consecuencia, se tuvieran que remitir recursos desde

[64] Macune, *El Estado de México,* pp. 80-81.

[65] En la sesión de 10 de enero de 1825 de la Cámara de Senadores se leyó un oficio de la legislatura de Tamaulipas en la que pedía una reducción de su contingente. Por su parte, Michoacán pidió que se redujera su cuota en un 50%. Cámara de Senadores, sesiones del 10 de enero y otra de fines de mes de 1825, *El Águila Mexicana*, núm. 273, 12 de enero de 1826, p. 3; y núm. 293, 1 de febrero de 1826, p. 1.

[66] Cámara de Diputados, sesión del 15 de abril de 1825, *HPCM*, serie I, vol. II, t. 3, p. 114. En esta misma fecha, el gobierno de Puebla solicitó que, según lo había hecho en septiembre del año anterior, se le entregara a los estados el 2% que se cobraba por la extracción de plata.

la Ciudad de México[67]. A pesar de la falta de pago del contingente, el ejecutivo nacional no quiso arriesgarse a ejercer su derecho a intervenir las rentas de los estados remisos. Quizá porque no estaba seguro de contar con el apoyo del Congreso, dentro del cual continuaba la disputa en torno a las cuotas.

En abril de 1826 las presiones de los estados rindieron los frutos deseados. El Congreso General decretó una nueva gracia al acceder a que ese año se pagara sólo la mitad del contingente. Los defensores de la medida fundaron su decisión afirmando que el punto tenía "toda la ilustración necesaria por los datos que ministra la memoria de Hacienda y las observaciones hechas sobre ella por la Comisión de Hacienda en este ramo del senado". Empero, el ministro no compartía esta opinión y objetó el decreto asegurando que sería causa de un deficiente mayor en el presupuesto hacendario. Sin embargo, sus alegatos fueron desestimados y por lo tanto los congresistas mantuvieron su posición afirmando que era "[...] urgente la rebaja de que se trata, porque muchos estados se hallan abrumados con el contingente que les está asignado, y no pueden atender a sus necesidades interiores"[68]. A diferencia de los integrantes del Congreso Constituyente que habían aprobado el pacto fiscal dos años antes, la mayoría de los senadores juzgó que las penurias financieras alegadas por las entidades tenían prioridad sobre las del gobierno central. ¿Será que los senadores tenían una idea distinta de la representación? ¿O había ocurrido un cambio más amplio en la percepción sobre la importancia del gobierno central y su relación con los estados?

Por esos mismos días los ingresos del contingente sufrieron una nueva reducción. Debido a la creación del Distrito Federal y la consecuente pérdida de la Ciudad de México como capital, autorizada por el Congreso el 18 de noviembre de 1824, el Estado de México consiguió mediante la ley del 11 de abril de 1826 la exención temporal del pago del contingente[69].

[67] "Remitido", *El Águila Mexicana*, año 2, núm. 288, 28 de enero de 1825, pp. 3-4.

[68] "Decreto del Congreso General de 24 de abril de 1826", *Gaceta del Gobierno Supremo de la Federación*, t. 1, núm. 15, 1º de junio de 1826, p. 1. Cámara de Senadores, sesión del 22 de mayo de 1826, *El Águila Mexicana*, núm. 103, 11 de agosto de 1826, p. 2.

[69] Las disputas del Estado de México con la administración central por la capital del país fueron especialmente complejas. A fines de 1826, el Ministerio de Hacienda solicitó al gobierno de aquella entidad que remitiera algunos recursos a cuenta del tabaco recibido y por recibir con el objeto de paliar los gastos que demandaban cobertura urgente. El congreso local determinó improcedente la solicitud debido a que los cortos fondos existentes ya estaban comprometidos para la construcción de cárceles, una fábrica de tabaco, su Casa de Moneda y otras necesidades. Pero el meollo de su negativa residió en la opinión de que el gobierno federal

Más adelante se debía asignar su cuota una vez realizada la evaluación de sus posibilidades tributarias. Por lo tanto, la suma total estimada se redujo de 3 115 000 pesos a 2 140 000 pesos, casi un tercio menos del monto supuesto en la ley de agosto de 1824; pero como ese año sólo se pagaría la mitad, el erario recibiría únicamente 1 070 000 pesos[70].

Por su parte, en marzo de 1827 el congreso de Jalisco insistió ante el Congreso de la Unión en que concediera una rebaja de su cuota y la condonación de la deuda acumulada desde diciembre de 1825. En su opinión no se afectaría el presupuesto federal puesto que, a decir del ministro de Hacienda, el año anterior había quedado un excedente de 1 685 532 pesos, más las existencias en tabaco cuyo valor ascendía a 10 276 492 pesos. Por el contrario, el presupuesto de gastos de ese año para el gobierno del estado era de 805,475 pesos, mientras que el de ingresos era únicamente de 500,000[71]. Varios diputados aprovecharon la coyuntura para reclamar una rebaja en beneficio de Veracruz y Oaxaca debido a que sus ingresos se habían reducido con la aplicación de la ley del 10 de mayo de 1826 que declaró libre del pago de derechos a todos los productos de exportación. Dicha ley supuestamente había despojado a Oaxaca de los ingresos que proporcionaba el impuesto de extracción que gravaba la grana cochinilla producida en su territorio; mientras que Veracruz perdió los ingresos del gravamen que cobraba al momento del embarque del tintóreo[72]. El problema residía en que si un estado solicitaba la

---

adeudaba al estado alrededor de 210 mil pesos, debido a que éste había entregado completo el contingente hasta marzo de ese año antes de que se decretara su reducción a la mitad y su exención. A esa suma había que agregarle el producto de algunas rentas estatales que la federación aún no entregaba al gobierno mexiquense. Sesión del Congreso Constituyente del Estado de México, *El Sol*, núm. 1282, 19 de diciembre de 1826, p. 2212. Para la revisión minuciosa de los antecedentes, discusiones en torno a la federalización de la Ciudad de México y su ulterior impacto en las relaciones entre el gobierno nacional y el del Estado de México, véase Macune, *El Estado de México",* capítulo II.

[70] "Proyecto de ley para reformar el contingente de los estados", suplemento del *Registro Oficial del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos*, año 2, t. 4, núm. 24, 24 de enero de 1831.

[71] "Iniciativa de ley dirigida a las cámaras de la unión por el honorable congreso del estado de Jalisco", *El Sol*, núm. 1395, 2 de abril de 1827, p. 2689.

[72] La propuesta de reducir el contingente para Veracruz fue de sus representantes Vicente Guido, José Manuel Argüelles y José Joaquín Herrera. Por Oaxaca hablaron sus representantes José Ortigosa, Santiago Pombo, Joaquín Guerrero y Pedro Vidal. La solicitud de ambos estados fue apoyada por Félix Aburto del Estado de México y Manuel Couto, de Puebla. Cámara de Diputados, sesión del 26 de octubre de 1827, *HPCM*, serie I, vol. II, t. 3, p. 289. Sin embargo, llama la atención que ese mismo día se publicó en la prensa un texto, escrito supuestamente

reducción de su cuota de inmediato otros seguían el ejemplo, de modo que se anulaban las posibilidades de éxito para cualquiera. Es probable que esta falta de consenso entre las entidades federadas haya sido la principal razón por la cual no se llevaron a cabo modificaciones a las cuotas. En 1832 los actores interesados coincidieron en la conveniencia de cambiar el sistema de cuotas por un porcentaje de las rentas de cada estado.

El pacto fiscal y el estanco del tabaco

El fin del imperio de Iturbide en abril de 1823 no contribuyó a facilitar un acuerdo en torno al destino del estanco del tabaco. Las críticas al controvertido monopolio continuaron, mientras las finanzas del tesoro público tampoco mejoraban[73]. Por consiguiente, ante las presiones políticas, el restablecido Congreso que Iturbide había disuelto el año anterior decidió avanzar en la supresión del estanco. El 26 de junio de 1823 decretó un "desestanco a medias", aunque temporal; es decir, que el gobierno nacional conservaría el monopolio del tabaco en rama durante el tiempo que faltaba para que se cumplieran los dos años estipulados en octubre de 1822 para la extinción total. La manufactura y venta de tabaco en cualquiera de sus presentaciones quedaría liberada una vez que se agotaran las existencias de las fábricas del gobierno, las cuales no recibirían más hoja una vez que se publicara el decreto. Los cosecheros que tuvieran hoja almacenada la venderían al gobierno

---

por un oaxaqueño, en el que se daba noticia de que en su estado "[…] tampoco hay novedad, todo va bien y lo mejor es que no faltan los recursos necesarios para mantenerlo: todos sus funcionarios están bien y cabalmente pagados, en lo de contingente no hay mucho atraso, y creo que entre pocos días estará este corriente y aun habrá frutos sobrantes: la aduana produce más de quinientos pesos diarios, pues sus ingresos en junio y julio fueron de más de diez y seis mil pesos en uno, y diez y siete mil en el otro. El 10 del corriente vi en la tesorería del estado más de quince mil pesos de la entrada del mes. La abundancia y la prosperidad se va palpando en virtud de nuestra forma de gobierno federal, porque los legisladores de los estados y demás autoridades van dando el benéfico impulso a la máquina social". *El Águila Mexicana*, año 3, núm. 133, 26 de agosto de 1825, p. 4.

[73] Debido a la "suma escasez del erario", el 18 de marzo de 1823, el ministro de Hacienda solicitó a la Junta Nacional Instituyente que permitiera vender tabaco labrado a comerciantes particulares hasta por 300 mil pesos. La solicitud fue resuelta favorablemente hasta el 10 de abril, permitiéndose la venta de labrados de los almacenes de la Ciudad de México y Puebla, con cuyos productos se habilitarían los "cuerpos del ejército libertador en su marcha a los puntos que debe ocupar". Sesión del 18 de marzo de 1823, *HPCM*, serie I, vol. II, t. 1, p. 145.

al precio de contrata de ese año, pero cobrada en efectivo y de inmediato. Este tabaco en rama y el de los almacenes de Orizaba y Córdoba no podría ser enviado a las fábricas del gobierno, sino que se vendería libremente a un peso por libra. Sólo en caso de que no se pudiera vender, se mandaría a las fábricas hasta agotarse. La mitad de los recursos que esta venta generara sería para los cosecheros a cuenta de la rama no pagada de 1820. El tabaco labrado existente y el que se manufacturara con la hoja almacenada se dividiría en partes iguales entre el gobierno y los cosecheros, a quienes se vendería con un descuento del 20% respecto al precio de fábrica, también a cuenta de la cosecha de 1820. El gobierno sólo podría vender sus cigarros y puros en la provincia de México, mientras que los cosecheros lo harían en el resto del territorio nacional; en ambos casos a precio de fábrica[74].

La disposición enfrentó una amplia inconformidad pues no satisfizo a casi nadie: por un lado, los partidarios de la abolición del monopolio, entre ellos los cosecheros y la diputación provincial de Querétaro, estaban molestos porque no se dictó la extinción total del estanco; por el otro, sus defensores, como el ministro de Hacienda, Francisco Arrillaga y la diputación provincial de Guanajuato, adujeron que la decisión acarrearía consecuencias funestas para la Hacienda pública y la sociedad, por lo tanto, había que restituirlo a su forma original y perfeccionarlo[75]. El Ejecutivo nacional, encabezado por el triunvirato, en voz del ministro Arrillaga, se sumó a la campaña para evitar la supresión del estanco; de hecho, el funcionario se convirtió en el principal adalid de dicha causa apoyado por los trabajadores y pensionistas del monopolio. En su *Memoria* presentada al Congreso en octubre de 1823, el ministro insistió en que se conservara el monopolio según la forma que tenía en la época virreinal, argumentando que de esta manera el gobierno tendría los recursos para saldar las deudas rezagadas con los cosecheros y hacer nuevas

[74] Sesión del 26 de junio de 1823, HPCM, serie I, vol. II, t. 1, pp. 420-421. El decreto de publicó y comentó también en *El Sol*, núm. 83, 5 de septiembre de 1823, p. 330.

[75] En la sesión del congreso de 12 de julio de 1823, se leyó un oficio del ministro Arrillaga en el que manifestaba las razones por las cuales consideraba impertinente el desestanco del tabaco en los términos expresados y solicitaba que se restableciera a su forma virreinal. *HPCM*, serie I, vol. II, t. 1, p. 442. En contrapartida, en la sesión de 29 del mismo mes, se leyó en la misma cámara de representantes una exposición de "varios cosecheros de tabaco de Orizaba", exhortándola a decretar la extinción total e inmediata del monopolio. *HPCM*, serie I, vol. II, t. 1, p. 457. Unos días más tarde, el 11 de agosto, se leyeron dos oficios más; uno de la diputación provincial de Querétaro a favor de la supresión del estanco y otro de la de Guanajuato, manifestando su deseo de que se preservara la institución. *HPCM*, serie I, vol. II, t. 1, p. 471.

contratas pero, sobre todo, porque las necesidades así lo exigían. El capital para su reactivación se podría obtener de la venta de bienes nacionales —que recién había aprobado el Congreso—, de los préstamos extranjeros y de las existencias en el erario por concepto de la venta de tabaco[76].

La decisión de adoptar una república federal a fines de 1823 modificó radicalmente los términos del debate, así como el equilibrio de fuerzas. La estructura constitucional permitiría que los futuros estados accedieran a los recursos que generara el estanco. Esta posibilidad motivó que varias diputaciones provinciales abandonaran su aversión contra la renta, lo cual sugiere que al menos uno de los móviles de la oposición al monopolio era impedir que el gobierno central se apropiara de manera exclusiva de dichos recursos y no necesariamente a un rechazo absoluto ni doctrinario a la continuidad del monopolio. En el marco del nuevo arreglo político se desechó el decreto que preveía la extinción de la renta del tabaco para 1824 y se reabrió la discusión sobre la estructura que más convenía. Inicialmente se dispuso que el gobierno nacional conservara indefinidamente el estanco en la misma forma en que estaba organizado antes de 1810. Sin embargo, la oposición fue muy grande dentro y fuera del Congreso Constituyente, aunque no de parte de quienes pedían la supresión, que de hecho casi desaparecieron. Las objeciones provinieron de los gobiernos provinciales, pero no porque desearan su desaparición, sino por la centralización en manos del gobierno federal. Estaban de acuerdo en que continuara, pero lo reclamaban para sí. Se construyó así un consenso más o menos generalizado en torno a la continuidad; la pugna era sobre quién debían usufructuarlo: la federación o los estados.

Las negociaciones resultaron complejas en la medida que estaban enmarcadas dentro de la controversia para delimitar las facultades administrativas y de gobierno de los estados y de las autoridades federales[77]. El consenso en

[76] "Observaciones a los artículos sobre la renta del tabaco, decretados por el soberano congreso en 26 de junio de 1823", *El Sol*, núm. 83, 5 de septiembre de 1823, p. 330. Entre los partidarios de la supresión del estanco se hallaban diversos publicistas que hacían manifiestas sus opiniones en los periódicos, mientras que entre los opositores a la desaparición del estanco destacaba el ministro referido. *Dictamen que sobre la renta del tabaco ha presentado al soberano congreso, La Comisión especial encargada de hacer el análisis de la memoria del Ministro de Hacienda, leída en la Sesión de 12 de noviembre*, México, Imprenta del Supremo Gobierno en Palacio, 1823.

[77] El 26 de diciembre el Congreso aprobó que el estanco de la hoja de tabaco subsistiera en la misma forma que había tenido antes de la "feliz emancipación", con excepción del estado de Yucatán donde no había operado el estanco en la época virreinal. Sin embargo, los dipu-

torno a la continuidad del monopolio y la oposición a que quedara en manos del gobierno central abrió la puerta a un acuerdo que permitió a ambas esferas jurisdiccionales usufructuar esa renta. El arreglo se plasmó en un decreto del 9 de febrero de 1824, antes de que se resolviera completamente el asunto de la división de rentas, hecho que muestra la existencia del consenso. Según esta disposición, el gobierno nacional se reservaría el derecho de establecer y controlar los lugares de cultivo de la hoja, así como de distribuirla de acuerdo con las necesidades de cada estado, cuyos gobiernos serían los únicos responsables de venderla en sus respectivos territorios.

El gobierno nacional adquiriría la hoja de los cosecheros en tres reales por libra y la vendería a ocho a los gobiernos estatales, quienes la revenderían a once reales. El flete correría por cuenta del gobierno nacional y se tasaría de acuerdo con la distancia entre los almacenes generales y las capitales de los estados, por consiguiente es difícil estimar cuál sería la utilidad neta para el primero. Quizá aumentarían los márgenes de ganancia con el valor agregado emanado de la manufactura de los puros y cigarros. Desafortunadamente desconocemos cuáles eran los costos de producción y precios a que vendía dichos efectos. El acuerdo logrado parecía favorecer más a los estados en la medida que les garantizaba tres reales por libra, mientras que las ganancias del gobierno nacional serían variables.

Cada gobierno estatal decidiría si montar fábricas por su cuenta para la manufactura de puros y cigarros o concretarse a vender el tabaco en rama y permitir que los particulares establecieran fábricas para dichas labores. Podrían, si preferían, continuar comprando los productos manufacturados a las fábricas del gobierno federal[78]. Hay que subrayar que los estados quedaron

---

tados Servando Teresa de Mier y Miguel Ramos Arizpe pidieron que se permitiera la siembra en dos o tres lugares más, y no sólo en Orizaba, Córdoba y Yucatán. El diputado Demetrio del Castillo sugirió que Oaxaca, estado al que representaba, también fuera incluido en la excepción, pero luego Juan de Dios Cañedo, representante de Jalisco, fue más lejos y pidió que todos los estados de la federación quedaran exentos, es decir, que buscaba el fin del estanco de la hoja. Sesiones extraordinarias de 26 y 30 de diciembre de 1823, *HPCM*, serie I, vol. II, t. 1, pp. 628 y 631.

[78] "Decreto que organiza el estanco del tabaco del 9 de febrero de 1824", *Águila Mexicana*, núm. 323, 2 de marzo de 1824, pp. 1-2. El artículo 7 del decreto reza así: "Queda al arbitrio de cada estado, expender la rama de su cupo dentro de su territorio en especie, o establecer y arreglar sus fábricas para la venta en labrados". De ahí se infiere que los estados podrían limitarse a vender la hoja en rama y dejar que los particulares se encargarán de la manufactura, aunque tal parece que en la mayoría de los casos intentaron controlar también la manufactura y comercialización de los puros y cigarros.

en libertad, si tenían la capacidad para ello, de establecer en su territorio monopolios para la manufactura y comercialización del tabaco. Es importante destacar que la permanencia del monopolio no suponía su restitución a la antigua forma colonial; por el contrario, en lo general se preservó la estructura institucionalizada desde junio de 1823, es decir, la del "estanco a medias".

Consideraciones finales

El pacto fiscal federal estuvo movido en gran medida por el rechazo de los grupos de interés regionales a la concentración de potestades hacendarias en el gobierno general; sin embargo no hay evidencias que soporten la presunción de que pretendieran destruir la administración central y separarse de la federación. Por el contrario, la mayoría de los diputados del Congreso Constituyente, incluyendo a algunos representantes de los estados federalistas más radicales, consintió en despojar a los erarios estatales de recursos financieros para entregarlos al gobierno nacional. Congresistas y gobiernos provinciales accedieron a que éstos entregaran una parte de sus rentas a la administración central, indispensable para la conservación de la unidad. También renunciaron a cobrar alcabalas a las importaciones y a usufructuar los aranceles marítimos, que ya controlaban *de facto*. No hacerlo hubiera implicado aumentar el contingente, y por tanto la carga fiscal para sus pobladores, con el fin de cubrir el déficit del erario nacional. No había duda acerca de la necesidad de garantizar la subsistencia de una administración general más o menos vigorosa para que pudiera cumplir con las tareas básicas: preservar la independencia y la soberanía nacional. El hecho es sumamente significativo, pues refleja que dentro y fuera del Congreso Constituyente, al menos en el aspecto hacendario, se impuso una idea de Estado por encima de los intereses regionales. La mayoría de los congresistas parece haber asumido que representaban a la nación y no sólo a los estados donde habían sido electos. Desde esta perspectiva, si el nuevo orden que surgió del pacto fiscal se compara con el equilibrio político imperante entre 1810 y 1823, evidencia un fortalecimiento de la administración central en detrimento de los gobiernos locales, aunque obviamente muy lejos del grado de centralización existente antes de 1810.

Como quedó evidenciado, las posturas confederalistas fueron derrotadas en el debate parlamentario. No sólo porque se impuso una visión de Estado sino también porque los gobiernos provinciales no constituyeron un frente homogéneo. Había diversidad de opiniones entre sus representantes, tanto en

los órganos legislativos locales como en el Congreso Constituyente, pero las radicales no fueron dominantes. Es verdad que existía una enorme desconfianza hacia un gobierno central fuerte, tal como quedó de manifiesto durante el gobierno de Iturbide. No obstante, la mayoría de los constituyentes de 1824 se percató de que tampoco convenía un ejecutivo demasiado débil. No sólo para evitar que los estados se impusieran, sino también para garantizar la frágil independencia ante un posible intento de reconquista por parte de España. Como ha observado Jaime E. Rodríguez, tal vez la revuelta de José María Lobato entre enero y febrero de 1824 convenció a los indecisos de dotar de mayores recursos al gobierno central para afianzar el orden interno y la soberanía nacional, premisa indispensable para la preservación de todo el cuerpo político[79]. Hasta donde sabemos ningún contemporáneo, ni siquiera los partidarios del centralismo, creyó que la arquitectura constitucional fuera de carácter confederal; por el contrario, los confederalistas derrotados se quejaban de que se asemejaba más a un modelo central que a uno federal.

En las siguientes páginas nos detendremos a analizar con detenimiento la estructura arancelaria y la polémica en torno a ella, que si bien tiene una dimensión eminentemente fiscal, su diseño y aplicación guarda más relación con la política comercial del gobierno mexicano. Esta correlación intrínseca obliga a observarla por separado, pero también el hecho de que los ingresos arancelarios fueron previstos, y funcionaron, como la principal fuente de ingresos de la hacienda nacional.

[79] La rebelión de José María Lobato, de enero de 1824, tenía como objetivo la destitución de José María Michelena y Miguel Domínguez como miembros del triunvirato que fungía como Poder Ejecutivo. Asimismo, exigía que se destituyera a todos los españoles de los puestos públicos. Rodríguez, *El nacimiento de Hispanoamérica,* pp. 122-123.

IV

ARANCELES Y HACIENDA PÚBLICA: ENTRE EL PROHIBICIONISMO Y EL LIBRE COMERCIO, 1822-1828

IV
ARANCELES Y HACIENDA PÚBLICA: ENTRE EL PROHIBICIONISMO Y EL LIBRE COMERCIO, 1822-1828

De las tres columnas que debían sostener a la Hacienda pública nacional sólo los aranceles marítimos materializaron las esperanzas depositadas en ellos. Su recaudación no estuvo exenta de numerosas dificultades que impidieron que alcanzara su máximo potencial, pero aun así proporcionaron más recursos de los estimados. Como es bien sabido, los ingresos arancelarios fueron el pilar fundamental de los gobiernos mexicanos durante todo el siglo XIX. No sólo constituyeron una fuente de recursos financieros, sino el sostén mismo del marchito crédito público nacional. Algunos creían incluso que de ellos dependía no sólo la existencia del gobierno nacional sino de la república misma. Sin embargo, por su función fiscal estuvieron enmarcados por una persistente tensión entre los grupos económicos, los gobiernos estatales y la Hacienda central.

En este capítulo estudiaremos las bases arancelarias establecidas entre 1821 y 1827 que regirían el periodo de la república federal. Asimismo, describiremos el complejo marco institucional dentro del cual se dio la recaudación arancelaria para intentar comprender la relación entre ambos. De igual manera trataremos de identificar a los grupos de interés que ejercieron alguna influencia en la definición de la política arancelaria, pero sobre todo prestaremos atención al lugar y peso que le concedieron dentro de la política hacendaria nacional; es decir, trataremos de responder la siguiente pregunta: ¿cuál fue la relación entre estructura arancelaria y Hacienda pública nacional?

Libre comercio vs. *prohibicionismo, 1822-1824*

La política arancelaria del gobierno mexicano siguió un derrotero similar al de la hacendaria. Como se señaló, en diciembre de 1821 los diversos gravámenes que caían sobre las importaciones se redujeron y compactaron en uno solo del 25%. Al mismo tiempo los puertos mexicanos se abrieron al

comercio con todos los países interesados. Las prohibiciones se limitaron a siete mercancías, cifra que casi suponía una apertura total. No obstante, esta decisión apresurada, tomada al calor del frenesí por la recién adquirida independencia, muy pronto fue cuestionada y poco a poco se fue matizando. En la medida en que algunos actores se percataron de que ciertas importaciones constituían una amenaza para sus intereses, comenzaron a pugnar para que se ampliara la lista de artículos prohibidos. Ese fue el caso de las diputaciones provinciales de Puebla, Querétaro y San Luis Potosí, así como del consulado de Guadalajara y de numerosos individuos que enviaron representaciones al primer Congreso Constituyente.

Como se apuntó en el primer capítulo, el arancel acordado parece haber tenido fines predominantemente fiscales. Sin embargo, entre 1821 y 1824 los ingresos arancelarios para los sucesivos gobiernos centrales fueron sumamente reducidos, debido a varias razones: las reticencias de casi todas las potencias europeas y de Estados Unidos de América a reconocer la independencia y por consecuencia a comerciar de manera regular con México, la presencia de las tropas españolas en el fuerte de San Juan de Ulúa, así como la negativa de los gobiernos provinciales que tenían puerto abierto al comercio exterior a enviar el producto de la recaudación a la tesorería general.

Por otro lado, a pesar de que se esperaba que el primer Congreso Constituyente se ocupara a la brevedad posible de fijar un arancel definitivo que remplazara al provisional de diciembre de 1821, no fue posible cumplir con esta encomienda por las mismas razones que impidieron diseñar un sistema general de Hacienda y de una constitución. Las pocas modificaciones realizadas respondieron a demandas específicas y puntuales de ciertos grupos de interés, tanto de aquéllos que reclamaban la ampliación de las prohibiciones —la mayoría—, como de los que pugnaban por una reducción de la tasa arancelaria o que buscaban el privilegio de la exención impositiva. Por ejemplo, algunos comerciantes veracruzanos consideraban que la tarifa del 25% era prohibitiva, por consiguiente, en mayo de 1822 solicitaron a los diputados que la redujeran. En contrapartida, el jefe político de Puebla solicitó que para proteger la industria nacional se prohibiera el ingreso de jabón, loza, tejidos de algodón, zapatos y vestidos. Los legisladores respondieron que debían esperar a que la Comisión de Comercio concluyera el proyecto definitivo de aranceles en el cual estaba trabajando. El problema residió en gran medida en que esta labor no concluyó sino hasta cinco años después[1].

[1] "Sesión del 11 de junio de 1822 del Congreso Constituyente", *HPCM*, serie I, vol. II,

Un caso peculiar fue el de Yucatán, cuyo gobierno provincial exigió que sus gobernados pudieran importar harina, una de las pocas mercancías prohibidas, como condición para incorporarse al imperio mexicano. El primer Congreso Constituyente accedió a semejante petición a pesar de la irritación de los comerciantes del consulado de Puebla, quienes adujeron que sus intereses sufrirían un grave daño, pues controlaban buena parte del comercio del cereal nacional en cuestión. Como los poblanos no encontraron una actitud favorable entre los legisladores, exigieron que si se iba a permitir el ingreso de harina extranjera por Yucatán al menos se impusiera un arancel alto. En efecto, el órgano legislativo impuso cinco pesos por barril para la harina importada en la península, aunque los problemas no concluyeron ahí[2]. Hay que resaltar que la resolución no tenía objetivos fiscales sino políticos, es decir, respondía al deseo de complacer a los yucatecos para que se sumaran al imperio mexicano. En realidad, sólo fue la primera de una lista de concesiones en detrimento de la Hacienda pública[3].

Los yucatecos habían gozado de canonjías fiscales durante el Virreinato mismas que buscaron preservar después de 1821. Por ejemplo, consiguieron que las mercancías básicas para su sustento, importadas a través de los puertos de Sisal, Campeche y Villahermosa, quedaran exentas del pago de aranceles.

---

t. 1, p. 552. De hecho, durante 1822 y 1823 los poblanos enviaron diversas representaciones al Congreso nacional y a la Junta Nacional Instituyente exigiendo que se ampliara la lista de mercancías prohibidas para la importación. *Vid.* Sesiones del 11 de junio y 24 de diciembre de 1822, 21 de enero y 14 de noviembre de 1823, *HPCM*, serie I, vol. II, t. 1, p. 552; *HPCM*, serie I, vol. II, t. 2, pp. 56, 68 y 581.

[2] Una de las violaciones del decreto por parte de los importadores de harina por Yucatán consistía en llenar los barriles con una cantidad de harina mayor a la usual, que solía ser de ocho arrobas. Para contrarrestar esa trasgresión, el congreso aclaró que por el exceso debía pagarse cinco reales por arroba. "Decreto del Soberano Congreso Constituyente Mexicano", *Gaceta Imperial de México,* t. II, núm. 126, 16 de noviembre de 1822, pp. 959-960. El espinoso asunto se discutió en el Congreso en la sesión del 9 de julio de 1822, en la cual se leyó la representación enviada por la Diputación Provincial de Yucatán pidiendo autorización para introducir libremente harina de Estados Unidos. *HPCM*, serie I, vol. II, t. 1, pp. 644-647.

[3] Otra de las pocas medidas en materia arancelaria que adoptó el primer Congreso Constituyente fue la prohibición de exportar cualquier tipo de productos a España, decisión tomada el 5 de noviembre de 1822. El 8 de octubre del año siguiente hicieron lo mismo con las importaciones. Estas restricciones se mantuvieron hasta 1836 para presionar a España para que reconociera la independencia mexicana. Es probable que estas decisiones políticas no hayan impactado demasiado en la balanza comercial ni en los ingresos del tesoro público debido a que las importaciones hispanas habían sido remplazadas con las de otros países. Lerdo de Tejada, *México en 1856,* p. 109.

El asunto era que buena parte de los efectos extranjeros que llegaban a esos puertos se reembarcaban hacia Veracruz pretendiendo pasar como nacionales. Las autoridades aduanales de este puerto, quizá por la presión de los comerciantes importadores, decidieron cobrar el 25% de arancel a aquellas mercancías, generándose así una serie de ambigüedades y fricciones con los yucatecos. El expediente llegó al Congreso el cual, ante la imposibilidad de satisfacer plenamente a ambas partes, optó por imponer un arancel del 17,5% a las mercancías extranjeras que arribaran a la península. La resolución no desató el enredo pues las importaciones reembarcadas de los puertos yucatecos hacia Veracruz pagarían menos que las que ingresaban directamente del extranjero. Por si eso no fuera suficiente para irritar a los importadores que pagaban el 25%, los comerciantes que introducían mercancías extranjeras desde Yucatán solían falsificar los comprobantes de pago del 17,5%. El problema parecía irresoluble debido a que, como lo expresó el diputado yucateco Lorenzo de Zavala, era imposible precaver los fraudes. En mayo de 1824, el segundo Congreso Constituyente se limitó a ordenar que a su arribo a Veracruz los responsables de las mercancías en cuestión pagaran la diferencia para completar el 25%, es decir, el 7,5% faltante[4]. No obstante, si se juzga que el contrabando era muy difícil de evitar, es poco probable que se haya cobrado a cabalidad dicho gravamen, con el consecuente perjuicio para el erario[5].

Entre 1822 y 1823 se formaron dos comisiones de comercio de los sucesivos órganos legislativos para ocuparse del asunto de los aranceles, las cuales emitieron sendos dictámenes que no fueron aprobados por el pleno. La primera comisión propuso, seguramente haciendo eco de los reclamos prohibicionistas, suprimir la importación de todas las mercancías que se produjeran en el país, así como de aquéllas que aunque no estaban en ese caso se juzgaba conveniente que lo estuvieran. No se redactó una lista de dichos productos, aunque seguramente incrementarían sustantivamente la de los siete que hasta esa fecha estaba vigente. El dictamen de la segunda Comisión de Comercio emitido en 1823, de tono más moderado, sugirió que la prohibición de importar productos idénticos o análogos a los nacionales se limitara a las

[4] La discusión en el Congreso Constituyente se realizó en la sesión del día 26 de Abril de 1824. *HPCM*, serie I, vol. II, t. 2, pp. 290-292.

[5] En agosto del siguiente año se eximió del pago de todo arancel, alcabala y derecho de avería la introducción de imprentas y sus accesorios, con el objeto de "facilitar la propagación de las artes y las luces". "Decreto para que se exente del pago de arancel la importación de imprentas", *La Gaceta del Gobierno Imperial de México,* t. II, núm. 82, 17 de agosto de 1822, pp. 631-632.

provincias en que estuvieran asentadas las fábricas que los manufacturaban en cantidades suficientes para satisfacer su demanda interna; las demás provincias podrían comprar los efectos tanto nacionales como extranjeros. No obstante, tampoco se pudo llegar a un consenso[6].

En enero de 1824, cuando ya se había acordado la adopción de una república federal, el ministro de Hacienda Francisco de Arrillaga urgió a los legisladores a hacer algunas modificaciones tendientes a incrementar el número de mercancías prohibidas y a revisar algunos aforos que en su opinión eran demasiado bajos. De hecho presentó un extenso documento con los cambios que juzgaba necesarios[7]. Los congresistas estaban enfrascados en las discusiones en torno a la división de las rentas y las delimitaciones jurisdiccionales de cada esfera de gobierno; no obstante, debido a la insistencia del ministro, así como de ciertos comerciantes y publicistas, convinieron en llevar a cabo algunas reformas para paliar las demandas más sentidas por los actores interesados, en el entendido que lo dispuesto tendría carácter provisional mientras se decidía si los ingresos arancelarios quedarían a cargo del gobierno central o de los provinciales.

La propuesta del ministro Arrillaga de aumentar el número de efectos prohibidos llama la atención porque con ella probablemente se reducirían los ingresos para la Hacienda pública. Tal pareciera que estaba anteponiendo las demandas de los grupos prohibicionistas a las necesidades del erario nacional; o quizá no veía aún la importancia de los aranceles para éste. Después de todo hasta ese momento muy poco habían aportado. Recordemos que el proyecto de febrero de 1822 del ministro de Hacienda, Antonio Medina, que contemplaba convertir los aranceles y la renta del tabaco en los pilares de la Hacienda nacional, había resultado un fracaso. Es probable, por consiguiente, que aún

[6] No sabemos con precisión en qué fechas se presentaron los dos dictámenes referidos pues no los tuvimos a la mano, pero desde 1822 hubo señalamientos sobre la necesidad de reformar el arancel. Por ejemplo, a fines de mayo de 1823, el ministro Antonio Medina propuso al Congreso revisar el arancel así como las pautas de decomiso para combatir el contrabando. *Memoria provisional presentada al soberano congreso por el Ministerio de Hacienda* [a cargo de Antonio Medina], *en 2 de junio de 1822*, México, Imprenta nacional del Supremo Gobierno, en Palacio, 1822. Sabemos de los dos dictámenes porque se les menciona en uno posterior sobre el mismo asunto, pero no fue posible tenerlos a la vista. *Dictamen de las comisiones unidas de Hacienda y comercio sobre prohibiciones de efectos,* México, Imprenta del Supremo Gobierno en Palacio, 1824.

[7] *Memoria sobre reformas del arancel mercantil que presenta el secretario de Hacienda al soberano Congreso Constituyente, leída en sesión del 13 de enero de 1824; y mandada imprimir por su soberanía*, México, Imprenta del Supremo Gobierno, 1824.

no se entendiera que los aranceles serían el puntal más importante de la Hacienda, toda vez que no se había resuelto si quedarían bajo el control de los estados o del gobierno nacional.

Las comisiones unidas de Comercio y Hacienda emitieron un dictamen el 26 de enero de 1824 en el cual hicieron una defensa doctrinaria del libre comercio apoyada en los principios de la economía política, representados principalmente por Jean Baptiste Say[8]. Sin entrar en detalles, aconsejaron rebajar la tasa del 25 al 15% y preservar sólo temporalmente algunas prohibiciones mientras se creaban las condiciones para abrir aún más el comercio; es decir, se inclinaban por la apertura total o al menos la reducción al mínimo de mercancías vedadas[9]. Asimismo, rebatieron a los prohibicionistas que se quejaban de que el libre comercio agravaría la salida de dinero en metálico del país de modo que no sería suficiente para cubrir las necesidades domésticas elementales. Para los legisladores de las comisiones citadas, la causa de esta anomalía no era el libre comercio sino la destrucción del aparato productivo luego de 11 años de guerra. Opinaban que el comercio libre había proporcionado significativos beneficios a la mayoría de los consumidores, en especial a los más pobres. Desde su punto de vista, sólo los grupos privilegiados abogaban por el prohibicionismo que con el fin de las restricciones comerciales habían visto reducidas sus ganancias. No obstante, los miembros de las comisiones también estaban conscientes de que no era recomendable llevar a

[8] Estas comisiones estuvieron formadas por los diputados Manuel Diego Solórzano, representante de Michoacán; Bernardo Copca, de Puebla; Pedro Tarrazo, de Yucatán; José Guadalupe Reyes, de San Luis Potosí; Refugio de la Garza, de Texas; Demetrio del Castillo, Francisco de Larrazábal y Torres, Francisco Esteves y Vicente Manero Embides, de Oaxaca; Juan Bautista Morales, de Guanajuato; Mariano Barbosa, de Puebla; y Pedro Paredes, de Tamaulipas. *Dictamen de las comisiones unidas de Hacienda y comercio sobre prohibiciones de efectos*, México, Imprenta del Supremo Gobierno en Palacio, 1824.

[9] Los integrantes de las comisiones de Comercio y Hacienda se opusieron a prohibir la importación de todo tipo de bienes producidos en el país, así como de aquellos que se pretendía beneficiar en el futuro cercano. Arguyeron que semejante postura iba a contrapelo de los principios de la economía política "bien entendidos", pues propiciaría de hecho un monopolio de los efectos prohibidos en favor de los productores nacionales y en detrimento de la gran masa de consumidores. De igual manera desecharon la sugerencia de restringir la prohibición de productos nacionales a aquellos estados en los cuales se fabricaran, en razón de que surgiría una diversidad de regímenes fiscales dentro del país que atentarían contra el comercio interior y contra "la igualdad de costumbres y de necesidades que en lo posible debe distinguir" a los estados de la federación mexicana. *Dictamen de las comisiones unidas de Hacienda y comercio sobre prohibiciones de efectos*, México, Imprenta del Supremo Gobierno en Palacio, 1824.

cabo una apertura radical e inmediata en razón de que muchos trabajadores tendrían dificultades para encontrar acomodo rápido en otras ramas de la producción. En estos debates nada se dijo sobre la relación entre los aranceles y la Hacienda pública[10].

El proyecto de reforma al arancel no consiguió la aprobación del pleno de la cámara. Por consiguiente, las comisiones, con algunos integrantes nuevos, volvieron a presentarlo el 25 de abril con modificaciones menores que conservaban el espíritu del primer texto[11]. En lugar de la reducción de la tasa arancelaria aconsejaron una disminución gradual y diferenciada según el tipo de productos. Así, las mercancías que arribaran en buques extranjeros y sin escalas pagarían el 20%, en caso contrario el cobro sería del 25%. El objetivo era inhibir el ingreso ilegal de mercancías que los barcos cargaban cuando hacían escala en alguna de las islas del Caribe. Por otro lado, para fomentar el surgimiento de una marina nacional propusieron que el aguardiente de uva y vino de todo tipo conducido en barcos extranjeros pagaran el 40 y el 35%, respectivamente, si arribaban en barcos extranjeros; si lo hacían en nacionales gozarían de un descuento de cinco puntos, pero si hacían escala en alguna isla caribeña pagarían la alícuota completa. De igual manera plantearon el establecimiento de aforos para más de un centenar de mercancías que no estaban incluidas en el arancel de 1821[12].

El proyecto fue objetado por varios gobiernos estatales, grupos de artesanos, industriales textileros y algunos diputados, que reclamaban el aumento de los productos prohibidos, tal como se infiere de las discusiones en el Congreso. Desconocemos los detalles de los debates parlamentarios ocurridos en las semanas siguientes, pero las evidencias disponibles muestran que estas reacciones obligaron a las comisiones de Comercio y Hacienda a modificar su proyecto para intentar armonizar los intereses que parecían irreconciliables.

[10] *Dictamen de las comisiones unidas de Hacienda y comercio sobre prohibiciones de efectos*, México, Imprenta del Supremo Gobierno en Palacio, 1824.

[11] Lo nuevos integrantes de las comisiones de Comercio y Hacienda fueron Lorenzo de Zavala, representante de Yucatán; Juan Escalante y Peralta, de Sonora y Sinaloa, y José María Izazaga, de Michoacán. El número de integrantes también se redujo de 12 a ocho; sólo repitieron Bernardo Copca, de Puebla; Pedro Tarrazo, de Yucatán; Demetrio del Castillo, Francisco Esteves y Vicente Manero Embides de Oaxaca. *Dictamen sobre reformas del arancel general presentado al Congreso por sus comisiones de Hacienda y comercio unidas*, México, Imprenta del Supremo Gobierno en Palacio, 1824.

[12] *Dictamen sobre reformas del arancel general presentado al Congreso por sus comisiones de Hacienda y comercio unidas*, México, Imprenta del Supremo Gobierno en Palacio, 1824.

El 19 de mayo de ese mismo año de 1824 presentaron otra propuesta al pleno la cual generó un largo y acalorado debate que por fortuna quedó consignado en los anales parlamentarios. De acuerdo con la justificación ofrecida, se pretendía evitar los extremos y proteger de manera suficiente tanto a la industria como a los consumidores[13]. Se adujo que algunas mercancías, como los lienzos ordinarios de algodón, habían alcanzado un nivel de perfeccionamiento suficiente para competir ventajosamente con las importaciones, por lo tanto, no valía la pena prohibirlos. Bastaba someterlos al arancel establecido. El rechazo a las prohibiciones no suponía que las comisiones suscribieran un liberalismo económico radical, es decir, la supresión de aranceles; por el contrario, según sus palabras, debía "preferirse el recargo [de impuestos] a la prohibición, para no dar lugar a fraudes y continuas disputas en las aduanas [...]". De esta manera, señaló el diputado poblano Bernardo Copca, vocero de dicho comité, se alcanzarían "dos fines muy saludables: primero, presentar estímulos a nuestros artesanos para que perfeccionen su industria, y trabajen en esta actividad; segundo, impedir que repentinamente suban de precio nuestras manufacturas, con notable perjuicio de los consumidores"[14]. Si en ese momento se hallaba saturado el mercado con textiles importados, se debía a la falta de información con que habían actuado los mercaderes extranjeros atraídos por la novedad de la independencia, pero se esperaba que en breve se equilibrara la oferta y la demanda. Como se infiere claramente, los liberales eran en realidad proteccionistas, en mayor o menor grado, unidos por su rechazo al prohibicionismo.

Las comisiones de Comercio y Hacienda y los diputados que se oponían al prohibicionismo sustentaron su posición en la premisa de que cuando no era posible avenir plenamente intereses diversos, el bien de la mayoría debía guiar la toma de decisiones. Con el prohibicionismo se beneficiaría a un grupo de productores que cuando mucho sumaban algunos miles, a costa del bienestar de millones de individuos que pagarían los crecidos precios que advendrían. También daría pie a un incremento del contrabando difícil

[13] De hecho, en el dictamen se afirmaba que "los esfuerzos del legislador deben dirigirse a proporcionarla (la mercancía) cuanto más barata sea posible". Quienes exigían un incremento del prohibicionismo eran algunos grupos de artesanos y las diputaciones provinciales de Jalisco, Zacatecas, San Luis Potosí, Querétaro, Puebla y México. Sesión del Congreso del 19 de mayo de 1824. *HPCM*, serie I, vol. II, t. 2, pp. 389-404.

[14] Las razones de la Comisión de Comercio del Congreso para rechazar el prohibicionismo extremos se presentaron en la sesión del 19 de mayo de 1824. *HPCM*, serie I, vol. II, t. 2, pp. 389-404.

de combatir y que atentaría contra las buenas costumbres y la moral pública. En palabras del mismo diputado Copca, la historia enseñaba que con semejante política comercial "una porción de hombres se ha dedicado en la sociedad a hacer el tráfico clandestino de los géneros prohibidos dando lugar los gobiernos, con semejante conducta, a que las cárceles estuviesen llenas de contrabandistas, los jueces ocupados en esas causas embromosas, y lo que es más, contribuyendo este régimen vicioso a dar pábulo a las delaciones, y a relajar los vínculos más preciosos de la sociedad"[15].

Copca agregó que la adopción del prohibicionismo traería aparejados inconvenientes diplomáticos para la embrionaria nación. El reconocimiento por parte de las grandes potencias, que se perseguía afanosamente, no nacería de "las ideas de filantropía" de éstas, sino del "grande interés que les va a proporcionar el inmenso mercado que ya empieza a ofrecer el continente de América, antes cerrado absolutamente a sus comunicaciones". Este uso diplomático de la política comercial lo entendía muy bien Fernando VII, quien recientemente había decretado la libertad de comercio entre Europa y las que aún consideraba sus colonias americanas. Para Copca no había duda de que tal decisión obedecía al deseo de aislar diplomáticamente a las colonias rebeldes que buscaban el reconocimiento de las potencias europeas. Por consiguiente, la prohibición, especialmente de mercancías de algodón, tendría secuelas indeseables para la consolidación de la independencia[16].

Por su parte, los simpatizantes del prohibicionismo insistieron en que con la apertura a los lienzos burdos de algodón extranjeros se generaría un desempleo extendido que no se paliaría con el desarrollo de otras esferas de la producción. De esta manera, las hipotéticas ventajas de un descenso de los precios a consecuencia de la entrada de efectos foráneos se verían anuladas con creces por las pérdidas que supondría enviar a la indigencia a agricultores y artesanos, cuya subsistencia estaba ligada al algodón y sus derivados toscos. La supresión de las manufacturas nacionales, con el pretexto falaz de evitar que los consumidores quedaran a merced de unos cuantos monopolistas, equivalía a entregar el mercado a unos cuantos comerciantes extranjeros que poco interés tendrían en velar por el interés de la nación. Según Carlos María de Bustamante, partidario del prohibicionismo, no es que existiera una

[15] Sesión del Congreso del 19 de mayo de 1824. *HPCM*, serie I, vol. II, t. 2, pp. 389-404.

[16] En contra del prohibicionismo alegaron el poblano Bernardo Copca, el jalisciense Juan de Dios Cañedo y el ministro de Hacienda Francisco Arrillaga. Sesión del Congreso del 19 de mayo de 1824. *HPCM*, serie I, vol. II, t. 2, pp. 389-404.

oposición de principio al liberalismo económico; era sólo que un pueblo no podía pasar repentinamente de "la servidumbre a la libertad; de la abyección a la grandeza; de la bajeza a la filosofía [...]. Los hombres en todas sus operaciones necesitan del grado progresivo, porque siguen la marcha de la naturaleza: ésta presenta primero los objetos en embrión, y después los presenta perfectos". Dicho de manera distinta, Bustamante consideraba que primero se debía dar a las manufacturas nacionales la oportunidad de perfeccionarse, antes de enfrentarlas a la competencia de las extranjeras[17].

Vale la pena insistir que en este momento de la discusión —principios de mayo de 1824— ni los partidarios de aumentar el prohibicionismo ni los que abogaban por una reducción de los aranceles mencionaban la posibilidad de utilizar la política arancelaria para afianzar al erario. Quizá porque los primeros creían que si se lograba incrementar la producción nacional de bienes agrícolas y manufacturados, automáticamente se elevaría la recaudación interior; mientras que los segundos probablemente presumían que el incremento de la actividad comercial aumentaría también los recursos del erario a pesar de la disminución de las tasas impositivas. Vale la pena apuntar que aunque todavía no se acordaba el destino de los ingresos arancelarios, el curso de los debates sobre el asunto, que ocurría también por esos días, dejaba entrever ya que los estados accederían a entregarlos al Ejecutivo central[18].

Como no fue posible llegar a un acuerdo arancelario integral, los legisladores decidieron ocuparse únicamente de la cuestión de las prohibiciones. En ese sentido, los partidarios del prohibicionismo se anotaron un triunfo parcial, pues mediante la ley del 20 de mayo se aumentó el número de importaciones vedadas, aunque no en el grado que demandaban, tal como se puede constatar en el cuadro IV.1[19]. De cualquier modo, es de suponer que la Hacienda nacional salió perjudicada con estas nuevas restricciones. La modificación estaba muy lejos de satisfacer las demandas de los grupos de interés,

[17] Argumentaron a favor de la prohibición de lienzos burdos de algodón el oaxaqueño Carlos María de Bustamante, el representante del Estado de México José María Bustamante, el de Jalisco José María Covarrubias, el de Puebla Juan de Dios Moreno. Sesión del Congreso del 19 de mayo de 1824. *HPCM*, serie I, vol. II, t. 2, pp. 389-404.

[18] *Ídem.*

[19] Por ejemplo, el Congreso Constituyente rechazó la propuesta de los diputados Juan de Dios Moreno y Mariano Tirado Gutiérrez, representantes de Puebla, y José María Covarrubias, de Jalisco, para incluir todo tejido de algodón ordinario, el hierro batido y los sombreros de lana ordinaria en las prohibiciones. Sesión del Congreso Constituyente del 19 de mayo de 1824, *HPCM*, serie I, vol. II, t. 2, p. 781

Cuadro IV.1

Artículos que se agregaron a la lista de prohibiciones según la ley del 20 de mayo de 1824.

1) Aguardiente (con excepción del de uva)	19) Alubias	37) Alcaravea	55) Chocolate
2) Ajos	20) Habichuelas	38) Arroz	56) Manzanas
3) Cebollas	21) Arvejas o guisantes	39) Azúcar y miel de caña	57) Uvas y otras frutas
4) Chiles	22) Anís	40) Café	58) Galletas
5) Almidón	23) Cominos	41) Carne salada o ahumada	59) Gallinas
6) Garbanzos	24)Jabón duro y blando	42) Sebo en rama y labrado	60) Badanas y vaquetas
7) Trigo	25) Jamones o perniles de cerdo y oso	43) Tocino curado o salado	61)Botas, medias botas y zapatos hechos y en corte
8) Maíz	26) Manteca de cerdo y oso	44) Batas	62) Bridones
9) Centeno	27) Ron	45) Calzoncillos	63) Cabezones
10) Cebada	28) Sal común	46) Camisas	64) Cabritillas
11) Habas	29) Colchas	47)Camisolas y camisolines hechos	65) Calzones de ante, gamuza etc.
12) Hortalizas	30)Colchones y colgaduras hechas	48) Chales o paños de rebozo de algodón	66) Cordobanes
13) Huevo	31) Cordones	49)Sarapes y frazadas	67) Coyundas
14) Ropa de lino, algodón, lana y seda	32) Cortinas	50)Agujetas de todas clases	68) Gamuzas
15) Paños ordinarios de 2ª y 3ª clase	33) Costales de lienzo	51)Antes de búfalo, caballo, vaca, venado y machos cabríos.	69)Guarniciones de toda clase de piel para caballería y su hebillaje
16) Maletas	34) Ladrillos	52)Loza	70) Tejas
17) Pergaminos	35) Suelas	53) Sombreros de suela	71)Tinajas y toda clase de vasijas de barro ordinario
18) Cobre y plomo en bruto o en planchas	36) Charreteras para insignias militares	54) Galonería y maderas de todas las clases	

Fuente: *Lista de los géneros, frutos y efectos de procedencia extranjera cuya importación se prohíbe en el territorio de la federación mexicana por decreto del soberano congreso del 20 de mayo de 1824*, México, Imprenta del Supremo Gobierno de Palacio, 1824.

de modo que quedó pendiente la elaboración de un arancel integral y de amplio consenso. Es probable que los legisladores decidieran heredar el asunto al primer Congreso Constitucional de la recién creada república federal. Lo que está fuera de duda es que en este debate la Hacienda pública no era una prioridad, hecho que no deja de sorprender y quizá amerite mayor indagación.

La dimensión fiscal de los aranceles sólo se dibujó con nitidez en la discusión del proyecto de división de rentas entre los estados y el gobierno central realizada el 29 de mayo. Durante la presentación del presupuesto de ingresos y egresos de la Hacienda central, el ministro Arrillaga hizo patente que con las rentas concedidas no podrían cubrirse los gastos indispensables del gobierno. Las soluciones que se ofrecieron fueron que los estados accedieran a entregar un contingente mayor o bien un aumento de la tasa arancelaria. Lo primero resultaba inaceptable para casi todos los gobiernos locales; lo segundo no era deseable pero resultaba el mal menor. Así nació el derecho de internación del 15% que elevó el arancel al 40%. La idea era que los impuestos al comercio marítimo aportaran el 40% del total de las entradas de la Hacienda pública nacional. Esta medida tenía como fin el resguardo de los intereses de la Hacienda nacional, pero indirectamente benefició a los grupos prohibicionistas, aunque no quedaron plenamente satisfechos.

Es importante insistir en que la concesión de los ingresos de las aduanas marítimas al gobierno central de ningún modo supuso que los gobiernos provinciales renunciaran a gravar las mercancías extranjeras en sus territorios. De hecho, defendieron con tenacidad esa prerrogativa. Luego de difíciles negociaciones, a fines de 1824 el Congreso General acordó habilitarlos para cobrar en sus respectivas demarcaciones el 3% *ad valorem*, conocido como derecho de consumo, por los efectos importados, así como otros de poca monta. Esta facultad, muchas veces extendida ilegalmente por los gobiernos estatales, permitió que la suma de los impuestos a las importaciones llegara a constituir entre el 48 y el 54% sobre su aforo, es decir, su precio en el puerto de entrada, según las decisiones tomadas por cada entidad. En contrapartida, con el pacto federal las exportaciones prácticamente fueron liberadas de todo gravamen, con excepción del oro y plata acuñados que pagarían el 2 y el 3,5%, respectivamente[20].

Queda claro que la dimensión hacendaria de los aranceles sólo emergió con nitidez durante las negociaciones del pacto fiscal federal. El hecho de

[20] "Decreto del Poder Ejecutivo de 16 de mayo de 1826", *Gaceta del Gobierno Supremo de la Federación Mexicana,* t. 1, núm. 8, 16 de mayo de 1826.

que prácticamente todos los impuestos interiores quedaran bajo el control de los gobiernos estatales, motivó que los aranceles se convirtieran en el soporte más importante de las finanzas del erario nacional. El detalle era que el carácter fiscal de los aranceles entraba en contradicción con el papel que muchos grupos de interés adjudicaban a la política comercial. Las dos demandas más recurrentes, el aumento de las prohibiciones y la reducción de la tasa impositiva, tendían a minar los ingresos inmediatos de la Hacienda pública. Los voceros de estas exigencias alegaban que la Hacienda pública se beneficiaría con la adopción de la política que reclamaban, si bien coincidían en que ello ocurriría en el mediano o largo plazo. Por desgracia, las necesidades del erario no aceptaban demoras.

El derecho de internación constituyó, por supuesto, un duro golpe para quienes pugnaban por una reducción de los aranceles. Sin embargo, de no haberse accedido a su creación se hubiera tenido que aumentar el contingente de los estados, peso que recaería en última instancia sobre la mayor parte de la población nacional. Ante este escenario era mejor optar por un impuesto indirecto que diluyera el costo político, propio de una contribución directa o de una nueva gabela interior. El derecho de internación no puede considerarse una obra de los grupos ligados a la agricultura y la manufactura que pugnaban por aumentar el nivel de protección a sus actividades, aunque hayan resultado beneficiados, sino de la mayoría de los constituyentes y de los gobiernos estatales, a propuesta del Ejecutivo nacional, con el objetivo de evitar que se aumentara la carga fiscal a los erarios locales. En otras palabras, el derecho de internación obedeció más a imperativos fiscales y políticos que proteccionistas, pues buscaba preservar la autonomía política de los gobiernos estatales ante el eventual ensanchamiento de la injerencia del gobierno nacional en su esfera de poder.

Negociaciones e intereses en torno a la elaboración de un nuevo arancel, 1825-1827

Una vez que se elaboró la Constitución y se acordó la repartición de rentas entre los estados y el gobierno central, los legisladores, apremiados por los diversos grupos de interés, se dieron a la tarea postergada desde 1822 de revisar los aranceles y elaborar una propuesta que gozara de la aceptación de los diversos actores involucrados. El relativo desahogo que el préstamo contratado en Inglaterra proporcionó a las finanzas del erario nacional, del

cual se hablará en el siguiente capítulo, facilitó la labor de los legisladores en este asunto. De hecho, entre 1825 y 1827 fue el tema más importante en materia hacendaria y comercial que se trató en el Congreso.

Cuando los recién electos legisladores ocuparon sus curules en 1825, la Comisión de Comercio de la Cámara de Diputados se aprestó a elaborar un proyecto preliminar. Como es de suponer, la discusión fue intensa y prolongada. Mientras duró el debate llegaron a la cámara numerosas propuestas y peticiones sobre cuestiones arancelarias muy puntuales, la mayoría de ellas demandando protección para algún ramo de la producción. Al mismo tiempo la polémica fue llevada a la prensa, donde corrió mucha tinta sobre el asunto durante los dos años de debate en el Congreso.

En ocasiones, los gobernadores y legislaturas estatales se convirtieron en voceros ante el Congreso General de los grupos de interés que reclamaban mayor protección. También hubo diputados federales que apoyaron las peticiones de los sectores prohibicionistas de sus estados, aunque no siempre existió esta convergencia de posiciones. Los partidarios del comercio libre no cederían terreno tan fácilmente: entre ellos se contaba un buen número de congresistas federales, publicistas y ciertos grupos de interés ubicados en distintos puntos del territorio nacional. Algunos de ellos hicieron de la prensa su principal espacio para la difusión de sus ideas, donde reprodujeron varios artículos de periódicos españoles en la mayoría de los cuales se hacían apologías del comercio en general y del libre comercio en particular, contraponiendo las presuntas y desastrosas desventajas del prohibicionismo[21].

[21] Algunos de los textos reproducidos que argumentaban a favor del comercio y del libre comercio fueron tomados de periódicos como *Los Ocios Españoles*, *El Español Constitucional*, *El Museo* y *El Revisor Político y Literario* de La Habana, o bien se trata de fragmentos de libros como el de William D. Robinson, *Memorias de la Revolución Mexicana*. Llama la atención que de ocho artículos revisados, todos se manifiesten a favor del libre comercio. *Vid. Gaceta Diaria de México*, t. I, núm. 4, 4 de junio de 1825, pp. 1-3; núm. 6, 6 de junio de 1825, pp. 1-4; núm. 17, 16 de junio de 1825, pp. 3-4; núm. 52, 19 de julio de 1825, pp. 1-2; núm. 38, 6 de julio de 1825, pp. 2-3; núm. 73, 8 de agosto de 1825, p. 3; núm. 74, 9 de agosto de 1825, pp. 2-3; t. II, núm. 24, 24 de enero de 1826, pp. 1-2. *Indicador Federal. Diario Político, Económico y Literario de México*, núm. 132, 24 de julio de 1825, pp. 2-3; núm. 150, 11 de agosto de 1825, pp. 1-2; núm. 151, 12 de agosto de 1826, pp. 1-2; *El Sol*, año 3, núm. 985, 24 de febrero de 1826, p. 1023. Uno de esos artículos sobre la balanza de comercio, publicado en el núm. 52 de la *Gaceta Diaria de México* el 16 de junio de 1825, se publicó de nuevo en *El Águila Mejicana*, núm. 159, el 8 de junio de 1827, pp. 3-4; aunque originalmente se hizo en *Los Ocios Españoles*. Luego se reprodujo en el *Registro Oficial del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos*, año 3 t. 8, núm. 111, 20 de diciembre de 1832, pp. 450-451. Más tarde, en 1834, se volvió a publicar

Por ejemplo, en el *Indicador Federal* se reprodujo un texto del diplomático y político francés Alexandre-Maurice Blanc de La Nautte, conde de Hauterive, publicado originalmente en *El Revisor Político y Literario de la Habana*. El artículo atacaba el sistema prohibitivo, "cuyos males lamentan todos los amigos de la libertad, y cuyas calamidades espantosas ha presentado el célebre Juan Bautista Say [...]", como había ratificado el "inmortal Bentham"[22]. Desde el punto de vista del conde, el prohibicionismo suponía de hecho una transferencia de recursos de la Hacienda pública a una reducida élite económica. El control del mercado interno en condiciones de monopolio le permitiría elevar los precios de sus productos en detrimento de los consumidores, incremento que de otro modo iría en parte al erario público vía aranceles. Esta política significaba de hecho la existencia de un subsidio para unos cuantos a costa de muchos. Pero la dificultad no era sólo esa. Para suplir las carencias del tesoro público se tendría que crear una nueva contribución duplicando así la carga sobre los consumidores[23].

Otra fatal consecuencia del prohibicionismo, aseguraba el conde, sería el contrabando de efectos extranjeros, que aunque se vendieran a igual o mayor precio que las mercancías nacionales, serían preferidos a éstas debido a su calidad superior. Ese incremento en el precio de las importaciones clandestinas equivaldría a un nuevo impuesto sobre los compradores que iría a parar a manos de los defraudadores del fisco. Para combatir el ilícito se podrían habilitar ejércitos de guardas y empleados, aumentándose así los gastos que, en última instancia, recaerían también sobre los contribuyentes. Sin embargo, lo más probable es que se fracasara en la erradicación del controvertido tráfico. La única manera de extinguirlo era la eliminación de las prohibiciones y la imposición de moderados aranceles[24].

La disputa entre prohibicionistas y librecambistas giraba también en torno al papel que creían debía asignarse al gobierno general en el fomento de la economía del país. Los primeros juzgaban que era obligación de la administración central poner diques a la competencia extranjera para favorecer el

---

en *El Fénix de la Libertad*, t. IV, núm. 120 y 121, del 30 de abril y 1º de mayo de 1834, pp. 3 y 2-3, respectivamente.

[22] Alexandre-Maurice Blanc de La Nautte (1754-1830) fue director del archivo y de la cancillería del Ministerio de Asuntos Exteriores de Francia de 1807 a 1830.

[23] "Elementos de Economía Política por el Conde de Hauterive", *El Indicador Federal. Diario Político, Económico y Literario de México*, núm. 150, 11 de agosto de 1825, pp. 1-2. (Artículo tomado de *El Revisor Político y Literario de la Habana*, Cuba).

[24] *Ídem.*

florecimiento de las actividades productivas nacionales. Por su parte, los partidarios del libre cambio con aranceles mesurados creían que el Estado sólo debía garantizar la seguridad de los actores económicos. Incluso, insinuaron que los aranceles habían sido creados sólo para saciar la ambición de los gobernantes. Para fundar este aserto, en un texto de *El Sol* se aludió a la historia antigua, durante la época de los fenicios, cuando no se conocían "las aduanas, tarifas, las visitas, los espías bursátiles, ni los demás azotes públicos conocidos introducidos en los siglos modernos por el egoísmo y por la codicia de los gabinetes". Fue, por tanto, una época gloriosa sustentada en el comercio y no en la guerra. De hecho, se agregó, "un pueblo comerciante es el amigo y bienhechor de todos aquellos con los que entabla relaciones, a diferencia de un pueblo guerrero"[25]. Bajo esta lógica radical, que por fortuna para el erario nacional no fue dominante, los aranceles debían ser suprimidos en razón de su asociación con el despotismo.

La Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados responsable de elaborar el proyecto de ley concluyó sus labores en febrero de 1826, de modo que el documento pasó al pleno para su discusión. En esencia la propuesta consistía en reducir al 34% las diversas cargas federales y estatales que gravitaban sobre las importaciones que en la mayoría de los casos oscilaban alrededor del 43%, aunque en ocasiones los impuestos municipales elevaban el gravamen hasta el 48% o más[26]. Asimismo, se sugería revisar los aforos —precios fijados para los puertos de entrada— sobre los cuales se cobraban

[25] "Sobre la industria y la moral", *El Sol*, año 3, núm. 985, 24 de febrero de 1826, p. 1023. (Tomado de *El Museo*)

[26] En realidad la suma de derechos que pagaba el grueso de las importaciones podía rebasar el 48%. Se cobraba 25 de derechos de importación; 15 de internación, tres de consumo, más los derechos de consulado que variaban según el puerto de arribo. Además, sufrían otra carga al aumentarse en las aduanas de los estados el valor de aforo respecto al utilizado como referencia al momento del desembarco. En suma, las mercancías podían ser gravadas hasta en un 54,25%. Debe recordarse que algunas mercancías cargaban con un derecho de importación especial como el aguardiente de uva, la cerveza sidra y "bebidas de fermento ultramarinas" sobre las cuales recaía un derecho de importación del 40%, es decir, que sumados el derecho de internación y de consumo pagaban al menos el 58%, sin incluir los derechos municipales. De igual modo, por el aguardiente de uva proveniente de los países hispanoamericanos que ya se habían independizado de España se pagaría el 35% de derecho de importación. Por su parte, el tabaco en puros o rapé tenía un arancel de dos pesos por libra. *Dictamen de la Comisión Inspectora de la cámara de representantes del Congreso General sobre el presupuesto de ingresos, respectivos al año económico comprensivo desde el 1º de julio de 1827 hasta fin de junio de 1828,* México, Imprenta de la ex Inquisición a cargo de Manuel Ximeno, 1827, p. 4.

los derechos, debido a las abundantes quejas de los comerciantes de que eran obsoletos en razón de que se habían elaborado en 1822 a partir de los datos del periodo virreinal. Con estas disposiciones se esperaba que las importaciones se incrementaran, incentivando a su vez las exportaciones y, consecuentemente, también la producción y el desarrollo de la industria y la agricultura.

La propuesta de rebajar los aranceles fue replicada por el diputado Juan Cayetano Portugal, representante de Guanajuato, uno de los estados mineros más importantes del país. Portugal adujo que las premisas del proyecto eran infundadas. En su opinión, la comisión erraba al suponer que las importaciones se pagaban necesariamente con las exportaciones de modo que las dos naciones involucradas se veían beneficiadas con el intercambio. Para que esta hipótesis se cumpliera era necesario que las primeras se canjearan por productos manufacturados de distinta índole, o bien por materias primas. De este modo, el crecimiento de uno de los factores del binomio necesariamente llevaba consigo el de su contraparte. El inconveniente era que en México las cosas ocurrían de muy distinta manera. Las importaciones se pagaban casi totalmente con plata, no con manufacturas ni materias primas, cuya escueta producción se consumía internamente; es decir, que el intercambio comercial con el exterior no fomentaba la producción nacional agrícola ni manufacturera. Por consiguiente, si los mexicanos dejaban de exportar no habría daño que lamentar debido a que, con excepción de la minería, no existía un sector productivo que dependiera de ese comercio. La agricultura mexicana de esos años, en la perspectiva de Portugal, se limitaba al cultivo de "semillas de primera necesidad" y las escasas y burdas manufacturas no tenían la calidad para colocarse en los mercados extranjeros. En suma, reducir los aranceles como querían los diputados de la comisión, tendría como única consecuencia la mengua de los ingresos del erario público. Negar estos asertos, remarcó el opinante, equivaldría a ignorar los "primeros principios de la economía política, o el estado infantil de nuestro país". El corolario de la argumentación parecía ser que sólo convendría rebajar los aranceles cuando México hubiese alcanzado cierto grado de desarrollo industrial y produjera materias primas que pudieran colocarse en el mercado internacional[27].

Como es fácil colegir, los mineros podrían tener poderosas razones para objetar el alegato del representante de Guanajuato, debido a que ellos

[27] *Ídem.*

sí dependían en gran medida de las importaciones para colocar la plata en el exterior. El legislador guanajuatense estaba consciente de esa flaqueza de su argumento, de hecho reconoció que era la única objeción que se podía hacer. Para rebatirla esgrimió la endeble y poco convincente argucia de que en realidad la minería no era riqueza nacional, debido a que su control y beneficios recaían en un grupo bastante reducido de personas. Sí era tal, en cambio, la fertilidad de los campos, siempre y cuando el producto perteneciera "a todos en pequeñas y grandes cantidades, y los talleres destinados a mantener a millones de hombres". El congresista soslayaba la capacidad articuladora de la minería, de ahí que concluyera su exposición con la máxima de que "[…] es fuera de toda disputa que entre nosotros como en todas las naciones del globo la riqueza y prosperidad pública, que es la única causa permanente de consumos y producciones, no puede tener otras fuentes que las que han reconocido todos los países, agricultura o manufacturas, y no minerales"[28]. La propuesta del diputado Portugal se reducía a conservar los aranceles tal como estaban en ese momento; aminorarlos tendría como consecuencia nociva el aumento de los precios de las mercancías nacionales, la caída de su consumo y, por tanto, el quebranto de la agricultura, las artes y el comercio.

A pesar de las objeciones de Portugal, la mayoría de los diputados apoyó la reducción y compactación de los derechos federales y estatales al 34%, sin hacer distinción entre derechos de importación e internación y sin precisar cómo se haría la división de los ingresos entre ambas esferas de gobierno. Ahí quedó el asunto momentáneamente. Faltaba la opinión del Senado.

La cuestión de los aforos o precios en los puertos de entrada también generó posiciones encontradas entre los actores interesados. Desde el punto de vista de los diputados de la comisión, eran demasiado altos y requerían ser ajustados a la baja. En oposición, algunos gobiernos estatales alegaron que eran muy bajos, por consiguiente el impuesto era menor al que debía cobrarse. De hecho, y como consecuencia de esta percepción, algunas entidades de la federación de *motu proprio* habían decidido cobrar el 3% de derecho de consumo correspondiente aumentando una cuarta parte al aforo establecido en el puerto de entrada[29].

[28] *Ídem*.

[29] Tal parece que para cobrar el 3% de derecho de consumo, en Cuernavaca se aumentaba a las importaciones un 25% sobre el aforo realizado en la aduana marítima. Cámara de Diputados del Estado de México, Sesión del 2 de septiembre de 1826, *El Sol*, núm. 1185, 11

Los diputados concordaban en que existían muchas imperfecciones en la forma de fijar los aforos, pero la mayoría opinaba que eran muy altos y por lo tanto había que reducirlos. El inconveniente residía en la ausencia de información precisa para llevar a cabo los ajustes, de ahí que los legisladores sugirieran la rebaja sin ofrecer cifras concretas. Este proyecto implicaba una reducción de los aranceles en perjuicio de los erarios estatales y nacional. A pesar de las objeciones, el proyecto de la comisión de la Cámara de Diputados fue aprobado por el pleno prácticamente sin modificaciones y enviado al Senado para su discusión, aunque en esta instancia la construcción del consenso no resultó tan fácil ni rápida.

De acuerdo con el procedimiento legislativo, la propuesta de los diputados se turnó a la Comisión de Hacienda del Senado la cual concluyó su dictamen en septiembre de 1826. Los senadores del referido comité convinieron en que los aforos "no pueden ser justos ni adaptables a la presente situación de la república en relaciones de libre comercio con todas las naciones"; empero, juzgaban que en las circunstancias del momento era imposible disminuirlos debido a que ninguna dependencia de gobierno poseía información exacta y suficiente para ello. Además, hicieron hincapié en que si los aforos se ajustaban a la baja, la merma absoluta de los ingresos arancelarios sería mayor a la que provocaría la propuesta de los diputados de reducir el impuesto al 34%. Su propuesta fue reducir el arancel al 30% distribuido de la siguiente manera: 15% de derecho de importación, 5% de internación, y 10% de consumo para los estados a cobrarse en las aduanas interiores. Evidentemente el sacrificio recaería totalmente sobre la Hacienda nacional pues los ingresos del 45% que recibía por concepto de derechos de importación e internación se reducirían en 20 puntos. En contrapartida, los estados aumentarían sus ingresos por concepto del derecho de consumo que pasaría del 3 al 10%. De igual modo se pretendía abolir el derecho de avería, cuyos ingresos serían remplazados con el 4% del 30% total, pero no se señalaba si se tomarían de la parte del gobierno nacional o de la de los estados. El derecho de tonelaje sería de 15 reales y cada estado costero podría imponer otra tasa por el mismo concepto de hasta dos reales por tonelada, quedando abolido el derecho de anclaje. A cambio proponían dejar los aforos tal como estaban. En todos los demás puntos prácticamente se apegaban al arancel vigente. Como se evidencia, lo que buscaban era compensar las pérdidas que los importadores alegaban sufrir con los aforos pretendidamente elevados; así como aumentar los beneficios

---

de septiembre de 1826, p. 1816.

para los gobiernos estatales de los derechos que generaban las importaciones. Todo a costa del erario central[30].

En la sesión plenaria los senadores se enfrascaron en una larga polémica en torno al dictamen de su Comisión de Hacienda. Algunos calificaron como inaceptable la sugerencia de no modificar los aforos, aduciendo que con su nivel vigente se cometían las injusticias más grandes en contra de los comerciantes. Como consecuencia, según expresaron, no eran raros los casos en los que se cobraban impuestos tan altos que de hecho constituían una prohibición con el consecuente daño para los consumidores y el erario. Por tal motivo, eran de la opinión de que no valía la pena modificar el arancel provisional vigente si no se hacían los ajustes a los aforos. En ellos residía el problema más que en el arancel propiamente. Por su parte, quienes defendieron el proyecto de la Comisión de Hacienda blandieron el argumento ya conocido de la carencia de información para fijar un aforo preciso. La falta de estadísticas era tan grave que en opinión de Valentín Gómez Farías, representante de Jalisco, ni siquiera podía calcularse si los ingresos esperados con el arancel propuesto satisfarían las necesidades del erario. Por consiguiente, consideraba que la rebaja del arancel al 30% podría ser excesiva e impactaría negativamente en el presupuesto federal. No obstante, convenía en que se hicieran las reformas pertinentes, pues por imperfecto que fuera el resultado, seguramente sería mejor que el acuerdo vigente[31]. En el fondo, Gómez Farías, aunque era partidario de reducir la carga arancelaria, parecía coincidir en que los congresistas sólo estaban dando palos de ciego.

En su momento el ministro de Hacienda José Ignacio Esteva, desde la tribuna, urgió a los senadores a tomar una resolución debido a que la incertidumbre legal estaba causando estragos al erario. La circulación del rumor de que en breve se rebajaría el arancel, motivó que los comerciantes suspendieran la internación de sus mercancías para beneficiarse de la nueva tarifa. Ante estas circunstancias y debido a las discrepancias dentro de la cámara, según Esteva, era urgente que por lo menos resolvieran dos de los problemas torales del arancel interino vigente: los elevados aforos, así como la reducida nomenclatura que dejaba fuera una gran variedad de artículos, de modo tal que se

[30] "Dictamen de la Comisión de Hacienda de la Cámara de Senadores del Congreso General sobre el acuerdo de la de diputados acerca del arancel de aduanas marítimas", *El Sol*, núm. 1201, 27 de septiembre de 1826, pp. 1879-1881. Este mismo documento se puede leer en *El Águila Mexicana*, núm. 154, 30 de septiembre de 1826, pp. 2-3.

[31] *Ídem.*

prestaba a abusos por parte de los vistas aduanales que establecían *in situ* los aforos y tarifas de dichos efectos. Ambos asuntos, a juicio del funcionario, eran de sencilla resolución[32].

La mayoría de los senadores rechazó el proyecto de su Comisión de Hacienda, por consiguiente ésta tuvo que realizar algunas enmiendas para presentarla de nuevo al pleno el 27 de octubre de ese mismo año de 1826. La proposición reformada consistía en dejar los aranceles tal como estaban y reducir el aforo únicamente de los géneros de mayor consumo para incentivar el comercio internacional. La comisión, en voz del senador por Querétaro Juan de Dios Rodríguez, alegó que se habían limitado a realizar las modificaciones más sencillas y señaladas como más urgentes por el ministro de Hacienda debido a la ausencia de los datos necesarios para establecer un arancel preciso. Una vez que se reuniera dicha información se llevarían a cabo las reformas estructurales, "para que arreglados los gastos de la nación se arreglen los impuestos y contribuciones, repartiéndolos con la proporción que exige la justicia y la buena economía, a fin de que no graviten más sobre un ramo

[32] *Ídem.* El asunto de los aforos generaba posiciones encontradas entre los diversos grupos de interés. Algunos fabricantes de lienzos de algodón se quejaban de que los aforos de las mercancías extranjeras de igual especie a las que ellos producían eran demasiado bajos, por consiguiente reclamaban su incremento. En cambio, los comerciantes ingleses, a través de su cónsul, se quejaban ante el gobierno aduciendo que los aforos de dichos lienzos eran sumamente altos. De la misma manera opinaban algunos senadores como Francisco María Lombardo, del Estado de México, a quien le parecía inaceptable que "por favorecer a Puebla se quiere imponer contribución á toda la nación: que no debe olvidarse que la industria que no puede competir con la extranjera, es causado que quiera fomentarse por medio de prohibiciones y derechos; y por último, lo que debió hacer la Comisión, después de haberse desechado oír la cámara dos veces consecutivamente el aforo alto, era proponer uno mas bajo que el actual, que era lo que su señoría y muchos otros Sres. Se habían propuesto en las votaciones anteriores; pero escusándose ya de repetir principios que todo el mundo sabe, ya que la Comisión no propone la baja de derechos que parece tan racional, sus señorías se conformarán á mas no poder, conque continúe este efecto como hasta el día, absteniéndose de recargarlo en medio mas para evitar muchos inconvenientes que esto traerá indudablemente". Cámara de Senadores, sesión del 24 de abril de 1826, *El Águila Mexicana,* núm. 67, 6 de julio de 1826, p. 3.

No obstante, al final el Congreso decidió subir los aforos de la mayor parte de las mercancías. Cámara de Senadores, sesiones del 24 de abril de 1826 y 7 de marzo de 1827, *El Sol*, núms. 67 y 1368, del 6 de julio de 1826, p. 3; y 15 de marzo de 1827, p. 2556. Cámara de Diputados, sesión del 20 de diciembre de 1826, *HPCM*, Serie I, vol. II, t. 3, p. 708. Cámara de Senadores, sesión del 2 de octubre de 1826, *El Águila Mexicana*, núm. 160, 6 de octubre de 1826, pp. 1-2.

que sobre los otros"[33]. En otras palabras, reconocía que no podía estimarse a cuánto ascendían las necesidades del erario para que, a partir de dicha suma, se planeara el monto y tipo de exacciones. En estas circunstancias, era imposible calcular en qué medida una rebaja de los aranceles, cualquiera que fuera, afectaría el déficit del tesoro público. Después de todo, estaba bastante arraigada la idea de que la recaudación debía restringirse a cubrir la cantidad de dinero estrictamente necesaria para el sostenimiento del gobierno y de la administración pública.

El proyecto de nuevo fue repudiado por la mayoría de los senadores, quienes insistieron que los aranceles no podían dejarse como estaban; no sólo por los daños que se seguían al comercio exterior, sino también porque la extendida práctica del contrabando continuaría e incluso se acrecentaría. En otras palabras, insistían en la necesidad de una rebaja. La Comisión de Hacienda replicó que aquel ilícito obedecía más a la corrupción de los funcionarios aduanales que a los aranceles, tal como lo había reconocido el propio ministro de Hacienda al señalar que el grueso del contrabando no se hacía eludiendo las aduanas sino precisamente a través de ellas. Dicho de otra manera, para la comisión no importaba la tasa arancelaria, pues de cualquier modo los empleados se prestarían a quebrantar la ley en persecución de su beneficio. La única manera de arrebatarles este incentivo consistía en eliminar los aranceles, lo cual era inaceptable. El corolario de este argumento era sumamente fatalista: el hábito de la corrupción, herencia "del tiempo del gobierno español", estaba tan extendido y arraigado que resultaba imposible erradicarlo[34].

El senador yucateco Lorenzo de Zavala se irritó con la explicación de la Comisión de Hacienda a la que reprochó haber empleado varios meses en su tarea "sin entrar en la importante cuestión de la baja de derechos, sabiendo que muchos extranjeros han suspendido sus introducciones por lo excesivo de los derechos, de que resulta escasez y carestía y atraso en la riqueza pública y en la Hacienda nacional; y aunque no hay datos para hacer una baja de 18 o 20%, la prudencia aconseja alguna que fomente las introducciones sin perjuicio de la Hacienda pública [...]". También juzgó reprensible que se asumiera una actitud de impotencia ante el contrabando. Coincidía en que el fraude al erario se hacía principalmente en las aduanas, aunque sostuvo que la responsabilidad de este flagelo recaía fundamentalmente en el mismo

[33] Cámara de Senadores, sesión del 27 de octubre de 1826, *El Águila Mexicana*, núm. 185, 31 de octubre de 1826, pp. 1-2.

[34] *Ídem.*

gobierno que se mostraba indolente para vigilar y castigar a los funcionarios venales. De igual manera, reconvino a la comisión por su silencio sobre la propuesta contenida en el proyecto de la Cámara de Diputados de asignar el 4% de los ingresos arancelarios a la creación de un fondo de amortización de la deuda pública[35].

Los miembros de la comisión, en voz del senador Rodríguez, salieron en defensa de su trabajo o mejor dicho a justificarse por la falta de resultados satisfactorios. En primer lugar lamentaron que sus "[...] deseos y esfuerzos por presentar un proyecto completo o siquiera mediano hayan sido inútiles [...]", a pesar de que no habían escatimado energías para ello. Acusaron al Ejecutivo federal de no proporcionar la información pertinente que permitiera armar un proyecto bien fundado. De ahí que, temerosos de causar un mal mayor al que se quería evitar, habían optado por dejar las cosas como estaban. Por otro lado, aunque sabían que el comercio estaba paralizado, juzgaban que no obedecía a que los aranceles fueran muy altos; en su opinión los comerciantes habían suspendido las internaciones debido a que el mercado estaba saturado y porque esperaban una reducción del arancel. Respecto al fondo para el crédito público, replicaron que como no había ninguna propuesta de cambio en el arancel, debía entenderse que el derecho de avería, destinado a ese fin, quedaba subsistente y por tanto cubierto ese rubro[36]. La comisión reconocía implícitamente que su proyecto era en cierto sentido inútil o al menos insuficiente en la medida que no resolvía los problemas de fondo, si bien responsabilizó de ello al gobierno nacional por no enviar los datos requeridos.

El ministro veracruzano José Ignacio Esteva, en representación del Ejecutivo federal, terció en el debate. Aclaró que sus reiteradas instancias para que se resolviera el asunto del arancel no obedecían al deseo de que se modificara la tasa arancelaria, sino para que se hiciera un ajuste a los aforos, pues había algunos muy altos, mientras que otros eran muy bajos[37]. De ahí su impugnación al primer dictamen de la Comisión de Hacienda del Senado, que no se ocupaba de los aforos y en cambio proponía una reducción de la tasa

[35] *Ídem.*

[36] *Ídem.*

[37] A pesar de que el ministro de Hacienda urgía a los senadores para que realizaran las modificaciones al arancel vigente, cuando se pidieron informes que pudieran ser útiles para llevar a cabo esta labor, reconoció que el gobierno no podía "proporcionar lo que desea la Comisión, sino las noticias y documentos que han podido recoger y sus observaciones propias". Cámara de Senadores, sesión de 3 de octubre de 1826, *El Águila Mexicana*, núm. 161, 7 de octubre de 1826, pp. 1-2.

arancelaria, lo cual evidentemente incidiría negativamente en contra de los intereses del erario. En ese tenor, el dictamen que se discutía en ese momento parecía mejor que el anterior en la medida que consideraba un descenso de los aforos de las mercancías sobrecargadas, en especial de los lienzos de algodón, con el fin de agilizar el comercio de estos géneros tan solicitados[38]. La posición del ministro sugiere que su objetivo era acelerar el comercio, que beneficiaría al grupo de mercaderes veracruzanos con los cuales estaba estrechamente vinculado. Por supuesto que no se puede descartar la posibilidad de que su deseo de conservar los aranceles como estaban, si bien reconocía la necesidad de revisarlos, obedeciera también a su celo por evitar una caída de los ingresos del erario federal.

Durante la discusión de la política arancelaria muy pocos congresistas abogaron por un incremento en los aforos. Uno de ellos fue el senador por San Luis Potosí Francisco Cendoya, quien arropó su posición con el discurso usual de la necesidad de proteger la industria y el comercio nacionales, prohibiendo e imponiendo gravámenes altos a las importaciones, en especial a los "algodones y sombreros". Según su diagnóstico, la importación de estos artículos había provocado la bancarrota de la industria textil nacional con el consecuente desempleo y miseria de muchas familias[39]. Sin embargo, estos alegatos tuvieron poco eco en el pleno y fueron rebatidos por varios senadores con los argumentos reiterados en contra del prohibicionismo y a favor del librecambismo que imperaban en el Congreso[40].

[38] Cámara de Senadores, sesión del 27 de octubre de 1826, *El Águila Mexicana*, núm. 185, 31 de octubre de 1826, pp. 1-2.

[39] Según el senador Francisco Cendoya de San Luis Potosí, con el proteccionismo se lograría un incremento de la población. A la objeción de que los mexicanos eran reticentes al trabajo industrial y holgazanes, replicaba que era cuestión de educación y por consiguiente podría revertirse esa actitud ante el trabajo. Aseguraba que, aunque era verdad que el prohibicionismo motivaba que los consumidores pagaran precios más elevados por los productos nacionales, tenía la ventaja de que dichos recursos se quedaban en territorio nacional contribuyendo al fomento de la producción en todas sus ramas. Cámara de Senadores, sesión del 28 de octubre de 1826, *El Águila Mexicana*, núm. 186, 2 de noviembre de 1826, p. 1; núm. 187, 3 de noviembre de 1826, pp. 1-3.

[40] El senador Juan de Dios Rodríguez, de Querétaro, arguyó que el prohibicionismo atentaba contra los intereses de la Hacienda pública y el desarrollo del comercio, aunque reconocía que en algunos casos concretos podría justificarse semejante política. Pero ello requeriría necesariamente una serie de conocimientos que permitieran hacer una evaluación exhaustiva y la Comisión "no tenía tiempo ni datos para tal examen". Por su parte, los senadores Lorenzo de Zavala y Juan de Dios Cañedo, de Yucatán y Jalisco, respectivamente, repitieron que el

La precaria información acerca de los precios de las mercancías importadas, así como de las sumas requeridas por el gobierno nacional impedía establecer aranceles diferenciados, de modo que se dirigiera el proteccionismo hacia sectores productivos específicos o se redujeran los aranceles de mercancías, cuyo abundante flujo no afectaría la producción doméstica y proporcionaría recursos al erario. De ahí que las disyuntivas consistieran en la decisión de si debían reducirse o aumentarse los aranceles de manera general, mediante la modificación de las tasas y de los aforos; o si era más conveniente aumentar o reducir las prohibiciones[41]. A pesar de estas diferentes alternativas parece haber predominado la idea de que era más pertinente la reducción de aranceles.

La pugna de algunos grupos por aumentar las prohibiciones no significa necesariamente que estuvieran de acuerdo en incrementar el nivel general de proteccionismo. Se trataba más bien de grupos de interés que buscaban salvaguardar sectores productivos y comerciales muy específicos, como ciertas ramas de la actividad textil. Si conseguían su objetivo concreto, no parecían oponerse a la reducción de los aranceles para otro tipo de mercancías. Es probable que su insistencia en aumentar las prohibiciones fuera también una respuesta a la falta de información sobre precios que permitiera diseñar una política proteccionista a través de aranceles diferenciados. De hecho, llama la atención que no existiera un grupo que podamos identificar como proteccionista: la disputa más general era entre prohibicionistas —que no formaban un frente común— y partidarios del comercio libre con aranceles moderados.

Lorenzo de Zavala y Francisco García fueron de los escasos congresistas que propusieron la imposición de tasas arancelarias diferenciadas, aunque su

---

prohibicionismo no podía cumplir con los fines proteccionistas debido a que se le podía burlar mediante el contrabando. Además, la industria nacional no podía satisfacer la demanda interna ni había suficientes brazos para incrementar la producción. Cañedo aclaró que si se deseaba dar alguna protección a ciertos sectores de la industria era mejor que se impusiera un aforo más alto a las importaciones análogas y no que se les prohibiera. Cámara de Senadores, sesión del 28 de octubre de 1826, *El Águila Mexicana*, núm. 185, 4 de noviembre de 1826, pp. 1-2.

[41] Por ejemplo, el senador yucateco Matías Quintero propuso que se anulara la prohibición de importar jaboncillo de olor, nuez moscada y los adornos de flores artificiales hechas en las túnicas. En contrapartida sugirió prohibir la importación de queso, mantequillas, sombreros de pelo de castor, de vicuña y de lana; así como manufacturas de hierro como espuelas, herraduras de bestia, herrajes de sillas y anqueras de montar; estribos de hierro y latón, chapas, llaves o cerraduras, sillas de montar y vaqueras de arzón. Cámara de Senadores, sesión del 30 de octubre de 1826, *El Águila Mejicana*, núm. 192, 7 de noviembre de 1826, pp. 1-3.

posición era poco realista. Opinaban que los aranceles no contravenían los principios económicos dogmáticos, pues incluso "las naciones cultas mantienen algunas trabas que se tienen por prudentes, y los más celosos defensores de aquella libertad convienen en que los derechos de entrada son indispensables en ciertos casos"[42]. Partían, por consiguiente, de la premisa de que debía aplicarse una política casuística, según la naturaleza de cada mercancía y su importancia en el mercado nacional. Incluso, al momento de decidir la política comercial debía prestarse atención a las necesidades diplomáticas del país. De ahí que propusieran incrementar la tasa al vino y aguardiente francés, así como a todas las mercancías de aquellos países que aún no reconocían la independencia de México, es decir, que el incremento sugerido no obedecía a motivos hacendarios sino políticos[43].

A partir del análisis del debate parlamentario se evidencia que la mayoría de los congresistas consideraban impostergables las reformas. Coincidían en que debía llevarse a cabo una reducción tanto de los aranceles como de los aforos, es decir, que la intención predominante en ambas cámaras era disminuir las restricciones comerciales. En esta polémica la salud financiera de la Hacienda pública tenía un lugar secundario, debido a que se presumía que el vigor de la actividad comercial tendría de manera inherente un efecto bondadoso sobre la producción nacional y, consecuentemente, también sobre los ingresos del erario nacional.

Uno de los pocos espacios donde se advirtió de manera explícita y detallada el impacto que una reducción de los aranceles y aforos podría tener sobre los ingresos de la Hacienda pública fue *El Mercurio de Veracruz*, que dirigía y tal parece que redactaba Ramón Ceruti. En este cotidiano se hizo notar que como las aduanas arrojaban sólo magros ingresos, de concretarse la rebaja, las penurias de la Hacienda pública se agravarían. Para reforzar su advertencia recordó que durante la época del imperio de Iturbide la disminución en la tasa arancelaria provocó el desplome de las entradas de la Hacienda imperial. La réplica no se dejó esperar y llegó con un tono bastante ortodoxo.

En un editorial de *El Sol*, se afirmó que quienes pensaban como el escritor de *El Mercurio* eran unos charlatanes políticos que no habían tomado el tiempo para "estudiar con algún discernimiento el ramo de la ciencia del gobierno de que quieren hablar". Se insinuó que el autor del artículo ni siquiera

[42] Sesión del senado de 3 de enero de 1826, *El Águila Mexicana,* núm. 266, 5 de enero de 1826, pp. 1-2.

[43] *Ídem.*

había abierto un libro de economía política. De haberlo hecho sabría que el incremento de un gravamen no va acompañado de un ascenso de los ingresos para el erario, en virtud de que el consumo tiende a descender. Para robustecer su argumento, los editorialistas de *El Sol* citaban el ejemplo de Inglaterra donde, según lo publicado en *Los Ocios*, cuando se redujeron los impuestos sobre el consumo advino un incremento de las recaudaciones fiscales, como lo había constatado el "respetable parlamento británico", aunque con anterioridad los "sabios ministros Turgot y Necker" habían arribado a similares conclusiones, a pesar de que en su tiempo la ciencia económica no había alcanzado el desarrollo existente en 1826[44]. En suma, para *El Sol*, los aranceles moderados tendrían la virtud de incrementar los ingresos de la Hacienda en lugar de disminuirlos, además de que era el mejor medio para fomentar el desarrollo de la agricultura y del comercio nacionales.

Congruentes con el axioma de que los aranceles altos no podían mejorar el comercio, ni la industria ni mucho menos los recursos del tesoro público, los editorialistas de *El Sol* concluían aconsejando a los senadores que rebajaran aún más el arancel agregado a por lo menos el 25% sobre el aforo mínimo estimado. Como resultado las entradas fiscales aumentarían al doble y se fomentarían todos los ramos de la industria nacional, en virtud de que el libre comercio, protegido por leyes sabias, era el "único vehículo de la civilización, de la riqueza, de la población y del poder de las naciones"[45]. Sin embargo, estas recomendaciones no fueron seguidas puntualmente por los congresistas que no parecían estar muy interesados en los ingresos de la Hacienda pública.

Como se preveía, al final se impuso la opinión de los senadores que creían que debían rebajarse los aranceles y aforos. Este fue el tenor del acuerdo y así se hizo saber a la Cámara de Diputados, cuya comisión debía encargarse en primera instancia de llevar a cabo los cálculos para elaborar los ajustes. Sin embargo, semejante tarea tomaría bastante tiempo, retrasando aún más la elaboración del ansiado arancel; no sólo por los obstáculos técnicos y administrativos sino por la complejidad que entrañaba satisfacer los deseos de los grupos de interés que buscaban incidir en la decisión.

Tal parece que la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados actuó con diligencia, pues para febrero de 1827 se estaba discutiendo el proyecto en el pleno. La propuesta que en lo general preveía una rebaja de aforos,

[44] Editorial, *El Sol*, núm. 1231, 29 de octubre de 1826, pp. 2009-2010.
[45] *Ídem.*

gozó del beneplácito de la mayoría de los diputados, quienes la aprobaron sin reparos importantes[46]. La controversia más intensa —y quizá la única— se centró sobre los tejidos ordinarios de algodón, cuya producción constituía uno de los ramos más importantes de la industria textil nacional, aunque no era competitiva con los géneros extranjeros de igual especie. Algunos diputados querían que se impidiera su importación alegando que sería un acto de justicia social, debido a que la voluntad general clamaba por ella, demanda que el Congreso no debía ignorar. Este argumento fue rebatido por Manuel Crescencio Rejón, diputado por Yucatán, quien sostuvo que sólo los fabricantes estaban detrás de semejante pretensión. La voluntad general no había sido consultada. De haberlo hecho se hubiera demostrado que no abogaría por un proyecto que encarecería un producto de primera necesidad y consumo generalizado. Por otro lado, de aprobarse la prohibición, el déficit hacendario se aumentaría en tres millones de pesos, cantidad a la que ascendían los ingresos recaudados por el cobro de derechos sobre ese tipo de mercancías. ¿De dónde saldría ese faltante? Según Rejón, en ese caso se tendría que aumentar el contingente de los estados de la federación y, por consiguiente, se gravaría a los contribuyentes de toda la nación. De ahí que, a pesar de las instrucciones recibidas de la legislatura de su estado, había decidido oponerse a la prohibición de los lienzos burdos de algodón[47]. En efecto, la internación de este tipo de tela no se incluyó en las prohibiciones.

El plan aprobado por los diputados conservaba el arancel del 25 y el 15% por introducción e internación vigente desde 1824, pero suprimía esa distinción. Asimismo, extinguía algunos impuestos menores como el de anclaje y avería. El cambio esencial residía en la reducción de los aforos en un promedio

[46] En un comentario de los editores de *El Correo de la Federación*, se encomiaba la iniciativa de la comisión encabezada por Francisco Sánchez de Tagle y Mariano Blasco, de reducir el arancel a los efectos ordinarios de algodón. Dichos legisladores habían "desenvuelto luminosos principios de economía política, dando con esto un testimonio honroso de que la república mexicana camina rápidamente a ponerse al nivel de los pueblos más civilizados, destruyendo con la fuerza del raciocinio las preocupaciones de la educación y de la miserable rutina del sistema prohibitivo de restricciones, que ha hecho tantos males al comercio, aún en los países más cultos de Europa". Según su punto de vista, la tasa que se buscaba disminuir había sido un error "sólo disculpable por el origen noble que le precede". Editorial en la que se comenta la sesión de 24 de febrero de la Cámara de Diputados, *El Correo de la Federación*, reproducido en *El Mercurio*, núm. 432, 7 de marzo de 1827.

[47] Cámara de Diputados: "Discurso pronunciado por el Sr. Rejón en la sesión del 10 de mayo en cuyo extracto no se incrustó por haberse extraviado casualmente", *El Sol,* 7 de junio de 1827, pp. 2989-2990.

aproximado del 50%, lo cual significaba una merma considerable del impuesto a pagar. De igual modo se sugería una ampliación de las prohibiciones.

En realidad hubo muy pocas objeciones al proyecto de ley. Una de ellas fue la de los diputados por Yucatán Matías Quintana y Domingo Fajardo, quienes pidieron que se rebajaran dos quintos al derecho de importación de maíz en los puertos de Yucatán. Varios congresistas replicaron que desde 1822 Yucatán gozaba de abundantes privilegios que vulneraban la igualdad que debía haber entre las partes de la federación. Además, de aprobarse tal solicitud se verían mermados los ingresos de la Hacienda pública, faltante que debería ser repuesto por las demás entidades de la federación[48]. Al final la mayoría de los congresistas accedió a la petición de los yucatecos de que pudieran introducir maíz, pero sólo en tiempo de escasez. Para acallar las voces opuestas se

[48] Los diputados que presentaron la iniciativa de ley para permitir el ingreso de maíz a Yucatán fueron los yucatecos Manuel Crescencio Rejón, Matías Quintana, Joaquín Cásares, Perfecto Baranda y Domingo Fajardo, así como el tabasqueño Francisco Evía y el representante del Distrito Federal José María Tornel. El senador por Durango Pablo Franco Coronel se opuso al proyecto, aunque sin éxito, aduciendo que "desde el primer congreso se han ido concediendo a Yucatán privilegios que ha pedido, como el de la importación de harinas, la siembra de tabaco y otros, y ahora pretende que también se conceda el de la introducción de maíz extranjero, no sólo libre de derechos sino gratificando a los introductores, y de esta suerte se disminuyen los ingresos al erario público, y tal vez habrá que elevar las contribuciones a los demás Estados, que no deben pagar lo que toca sufrir a Yucatán, así como aquellos sufren también escaseces y pagan caro el maíz u otros víveres, sin solicitar auxilios a costa de la nación". Por su parte, el diputado poblano Carlos García alegó que si se permitía a todas las legislaturas estatales decretar meses de escasez para gozar de privilegios, el Congreso estaría ofendiendo a "un estado para favorecer a otro". Esto daría pie a que en un futuro, por ejemplo, Veracruz abriera sus puertos al maíz y harinas extranjeras con el consecuente perjuicio para la agricultura poblana que subsistía de esos cultivos. El senador yucateco Francisco Tarrazo replicó que "a Yucatán no han concedido privilegios sino las excepciones que de justicia exige su situación y demás circunstancias, que son también las que demandan la concesión de que se trata, por que no es extraño que algunas partes de un país tan vasto, como el nuestro, no puedan ser comprendidas en las leyes generales, y así hay ejemplos de excepciones en otros estados". Cámara de Diputados, sesión del 16 de febrero de 1827, *El Sol,* núm. 136, 21 de febrero de 1827, pp. 2467-2468. Comunicado firmado por el diputado Carlos García, *El Sol*, núm. 1400, 7 de abril de 1827, p. 2711. El asunto fue tratado también en la Cámara de Senadores, sesión del 10 de marzo de 1827, *El Sol*, núm. 1375, 22 de marzo de 1827, pp. 2584-2585. Cámara de Diputados, "Discurso pronunciado por el Sr. (Matías) Quintana en la sesión extraordinaria de la noche del 30 de abril, sobre el artículo 26 del reglamento de aranceles para las aduanas marítimas". *El Águila Mejicana*, núm. 138, 18 de mayo de 1827, pp. 3-4. El senador yucateco Matías Quintana incorporó en su alegato un recuento de los privilegios recibidos y sus razones desde 1778.

tuvo que extender el beneficio a todos los estados litorales[49]. De igual manera, los yucatecos conservaron el permiso para introducir harina, prohibida para el resto del país, y que en el proyecto inicial se había retirado. Cuando el proyecto llegó al Senado, la mayoría de los legisladores votó por mantener aquel privilegio, aunque no sin reparos por parte de algunos que reclamaron el mismo beneficio para Chiapas, Texas y Nuevo México que también tenían problemas para abastecerse con la producción nacional. Quizá por temor a que si se accedía a la solicitud de estos estados otros también reclamarían el mismo privilegio, se decidió reservarlo para las entidades que ya gozaban de él, a saber, Yucatán y Chiapas[50].

Un caso similar ocurrió cuando se pidió excluir al puerto de Matamoros de la prohibición de introducir arroz y café, con el mismo argumento de la dificultad para conseguirlos dentro del territorio nacional. La instancia tuvo que ser desechada porque en cuanto se presentó, algunos senadores reclamaron el mismo privilegio para Sonora y Sinaloa[51].

En el Senado hubo muy poca oposición a la lista de prohibiciones propuestas por los diputados, salvo la del senador por Zacatecas, Teodoro Galván, quien insistió, aunque sin éxito, en que

> [...] no debía hacerse prohibición alguna si se atiende al beneficio público que resulta de la libre introducción, o en caso de hacerse prohibiciones, no debían ser las que se cuentan en este capítulo, sino de aquellos artículos que tienen más influencia en la industria nacional, por ejemplo los tejidos de algodón, pues los que se trata de prohibir ya por su abundancia en el país, o ya por la poca o ninguna utilidad que darían traídos de país extranjero, no se introducirían ciertamente aunque no se prohibieran[52].

[49] "Se permite la introducción de maíces extranjeros en Yucatán y otros puntos bajo ciertas condiciones", Ley de 29 de marzo de 1827, Dublán y Lozano, *La legislación*, ley núm. 507.

[50] Cámara de Senadores, sesión de 12 y 24 de septiembre de 1827, *El Águila Mejicana*, núm. 258, 15 de septiembre de 1827, pp. 1-2 y núm. 273, 30 de septiembre, p. 1. "Arancel para las aduanas marítimas y de frontera de la república americana de 16 de noviembre de 1827", capítulo III, artículo 36 y 39. Dublán y Lozano, *La legislación*, ley núm. 536, pp. 29 y 30.

[51] Cámara de Senadores, sesiones del 11 y 12 de septiembre de 1827, *El Águila Mejicana*, núm. 257, pp. 1-2; y núm. 258, pp. 1-2, del 14 y 15 de septiembre de 1827.

[52] Cámara de Senadores, sesión del 11 de septiembre de 1827, *El Águila Mejicana*, núm. 257, 14 de septiembre de 1827, pp. 1-2.

Los senadores hicieron modificaciones poco significativas al capítulo de las prohibiciones aprobado por los diputados. Una de ellas fue el permiso para importar aguardiente de ginebra con un aforo de ocho pesos por arroba con el fin de que los Países Bajos, de donde provenía, entraran en relaciones comerciales con México y reconocieran su independencia[53]. Del mismo modo, se autorizó la importación de madera libre de derechos, siempre y cuando estuviera destinada a la fundación de poblaciones en las costas que contribuyeran a la defensa del territorio nacional y a disminuir el contrabando. La iniciativa se aprobó a pesar de la objeción de que había suficientes maderas nacionales y de que no había modo de evitar que las importadas se trasladaran al interior del país[54].

El proyecto de arancel aprobado por los diputados contemplaba que los artículos ausentes en la nomenclatura pagaran el 40% de derechos sobre el aforo estimado por los funcionarios aduanales. Sin embargo, los senadores Pablo de la Llave y Agustín Paz, representantes de los estados de Veracruz y México, respectivamente, insistieron en que era un monto demasiado alto "que recargado a los efectos los hace subir de precio y embaraza el consumo, de que resulta disminuido el comercio y, por consiguiente, los productos para la Hacienda pública. Que además los derechos muy altos fomentaban el contrabando, porque introduciendo clandestinamente los efectos, se ahorra una cantidad muy considerable, que proporcionan utilidades con que se compensa el riesgo del camino a que se exponen los contrabandistas." También hicieron notar que otras repúblicas hispanoamericanas, a pesar de que tenían menos población que México, obtenían mayores ingresos de sus aduanas marítimas gracias a la moderación de sus derechos que en algunos casos no pasaban del 15%. Asimismo, insistieron en que era más prudente adoptar la propuesta de reducir los derechos al 34%. Los reparos puestos por los dos senadores no rindieron los resultados que deseaban y se dejó la tasa en 40%[55].

La Comisión de Hacienda del Senado objetó la propuesta de los diputados de que los derechos aduaneros se dividieran entre el importador y

[53] Cámara de Senadores, sesión del 17 de abril de 1827, *El Sol*, núm. 1419, 26 de abril de 1827, pp. 2811-2812.

[54] Cámara de Senadores, sesión del 3 de mayo de 1827, *El Sol*, núm. 1440, 17 de mayo de 1827, pp. 2907-2908.

[55] Cámara de Senadores, sesión extraordinaria de 12 de mayo de 1827, *El Sol*, núm. 1457, 2 de junio de 1827, pp. 2969-2970.

el internador, cuando antes el pago de ambos impuestos era obligación del primero. El propósito de los diputados era aligerar la carga impositiva para el importador de manera que se desalentara el contrabando. Sin embargo, desde el punto de vista de los senadores discordantes, el atractivo del contrabando nacía fundamentalmente de la diferencia que había entre el precio de venta de los artículos ilegales y el de los legales, cuestión que no se resolvía con la providencia sugerida. En cambio, de aceptarse la división propuesta, se generarían problemas administrativos en virtud de que los funcionarios hacendarios tendrían que tratar con un número mayor de contribuyentes. Asimismo, se propiciaría que la internación quedara en manos del reducido grupo de grandes comerciantes que gozaba de la solvencia monetaria suficiente para conseguir las fianzas que se pedirían al momento del internamiento. De igual manera, se criticó la pretensión de cobrar los derechos 90 días después de la internación, medida que impediría saber qué efectos circulaban de manera legal y cuáles de contrabando[56].

Otro asunto que generó polémica entre los senadores fue el señalamiento de que, una vez deducidos los gastos de administración, se adjudicara la "octogésima [parte] para el beneficio del estado donde se halla la aduana para gastos de interventores, de policía y salubridad de los puertos". Los discordantes replicaron que se trataba de un privilegio para los estados en cuestión, subsidiado con recursos de la federación, es decir, de todos los estados. Las entidades beneficiadas ya gozaban de una utilidad por el paso de las mercancías en su territorio a las cuales imponían algunos gravámenes como el derecho de tonelaje. Se propuso y aprobó que esa fracción de los ingresos aduanales se empleara en el pago de la deuda pública[57].

[56] Cámara de Senadores, sesión del 11 de mayo de 1827, *El Sol*, núm. 27 de mayo de 1827, pp. 2946-2948.

[57] Los Senadores que defendieron la propuesta de que se concediera una octogésima parte de los ingresos a los estados en los cuales había aduanas, una vez deducidos los gastos de administración, fueron Juan de Dios Rodríguez, de Querétaro; Francisco Molinos del Campo, del Estado de México; Pablo de la Llave, de Veracruz; José María Alpuche y José Javier Bustamante, de Tabasco, y Valentín Gómez Farías, de Jalisco. En sentido contrario se manifestaron Florentino Martínez, de Chihuahua; José Domingo Martínez Zurita, de Oaxaca; Juan de Dios Cañedo, de Jalisco; José Sixto Verduzco, de San Luis Potosí y Francisco Tarrazo, de Yucatán. Cámara de Senadores, sesión extraordinaria del 14 de mayo de 1827, *El Sol*, núm. 1459, 4 de junio de 1827, pp. 2977-2978; y sesión del 10 de septiembre de 1827, *El Sol,* núm. 1558, 12 de septiembre de 1827, p. 3378. "Arancel para las aduanas marítimas y de frontera de la república americana", capítulo I, artículo 23. Dublán y Lozano, *La legislación*, ley núm. 536, p. 27.

Para fines de mayo de 1827 aún no se aprobaba la versión definitiva del proyecto. Como había concluido el periodo de sesiones ordinarias del Congreso, se pospuso la discusión para un periodo extraordinario que inició la segunda quincena de agosto. Empero, debido a los numerosos asuntos pendientes, el Senado retomó el asunto hasta el mes de noviembre. Para entonces, la presión para que el órgano legislativo aprobara el arancel había arreciado. Se le reprochaba que llevara más de dos años deliberando sin que hubiera un resultado. Por otro lado, durante el periodo de receso algunas legislaturas estatales, como Coahuila y Texas, habían elaborado sus propias listas de prohibiciones que enviaron al congreso con la esperanza de que fueran incorporadas en la versión final de la ley, lo cual sugería que quizá se tendría que retomar ese debate[58].

Es probable que estas circunstancias hayan sido las que movieron a los senadores a suspender la polémica, de manera que aprobaron sin discusión todas las partes del arancel que aún no habían sido abordadas o que no habían sido consensuadas. A pesar de que aún tenían reparos que hacer convinieron en que no era pertinente ocuparse de esos detalles en ese momento, "porque son de menos importancia para la nación que la aprobación del arancel y porque después se podría insinuar de nuevo los que convengan, y ventilarse con la detención que ahora sería perjudicial"[59]. En efecto, tres días después de esta declaración, el 16 de noviembre de 1827, luego de seis años con un arancel interino, por fin el país tuvo otro que entraría en vigor el 20 de febrero del siguiente año aunque, como ya se había prefigurado, muy pronto tendría que ser revisado en algunas de sus partes, es decir, que en cierto modo seguía siendo provisional. Además, tampoco era muy distinto al que remplazaría.

Las reacciones ante el arancel de 1827

Un arancel que no había resuelto los problemas de fondo y cuyo debate quedaba abierto, difícilmente gozaría del asentimiento de los actores económicos y políticos involucrados y tampoco proporcionaría estabilidad y certidumbre.

[58] Cámara de Senadores, sesión del 9 de noviembre de 1827, *El Águila Mejicana*, núm. 336, 2 de diciembre de 1827, p. 1.

[59] Las palabras son del senador Juan de Dios Rodríguez. Cámara de Senadores, sesión del 13 de noviembre de 1827, *El Águila Mexicana*, núm. 340, 6 de diciembre de 1827, p. 1.

En una de sus cláusulas se afirmaba que se podría llevar a cabo una reforma total o parcial en cualquier momento, aunque se aclaraba que no debía realizarse "ninguna alteración gravosa al comercio" antes de seis meses, a partir de su publicación en la capital del país (art. 29). Tal expresión denotaba cierta preocupación por contener los ímpetus de los grupos prohibicionistas que no cejaban en sus empeños.

La primera polémica surgió antes de que entrara en vigor, cuando los comerciantes extranjeros que habían desembarcado sus mercancías, pero aún no las introducían al país, pretendieron que los compradores pagaran el derecho de internación, a pesar de que el artículo 20 señalaba claramente que en ese caso debía procederse de acuerdo con el viejo arancel. Si se accedía a la petición, además de contravenir la ley, se generaría una inequidad con aquellos comerciantes que ya habían pagado el derecho. A pesar de ello, en febrero de 1828 los senadores cedieron y redujeron el impuesto del 15 al 10%, con la condición de que pagaran en los siguientes 90 días a la entrada en vigor del arancel; de no hacerlo, se tendría que cubrir el derecho de internación completo[60]. La decisión quizá obedeció a la creencia de que si no accedían, las mercancías se internarían de manera clandestina. Tres semanas después, en marzo de 1828, el senado aprobó otra rebaja en beneficio de los quejosos. Redujo al 8% el derecho de internación, siempre y cuando lo pagaran en metálico y en un plazo máximo de 15 días, incluso si no se internaban en ese lapso de tiempo[61]. Por las condiciones impuestas, es probable que la resolución haya obedecido al deseo de dotar a la Hacienda federal de recursos líquidos e inmediatos para afrontar los agobiadores gastos. También pudo haber sido consecuencia de la presión de los comerciantes; de ser así se estaría evidenciando que la ley podía dejarse de lado si se presionaba lo suficiente, así como la debilidad del gobierno ante el influjo de los grupos de interés.

[60] El asunto generó una larga y acalorada discusión tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores. Cámara de Senadores, sesiones del 16, 18 y19 de febrero de 1828, *El Águila Mexicana*, núm. 81, p. 1; núm. 82, p. 1, y núm. 83, pp. 1-2; del 21, 22 y 23 de marzo de 1828. La aclaración sobre el artículo 20 al arancel de 21 de noviembre de 1827 es del 21 de febrero de 1828 y se publicó en *El Águila Mexicana*, núm. 62, 2 de marzo de 1828, pp. 2-3. "Ley de 21 de febrero de 1828: Se reduce el derecho de internación de los efectos extranjeros", en Dublán y Lozano, *La legislación*, ley 551, p. 61.

[61] Cámara de Senadores, sesión del 11 de marzo de 1828, *El Águila Mejicana*, núm. 107, 16 de abril de 1828, pp. 1-2. "Ley de 12 de marzo de 1828: Reducción de los derechos de internación a los efectos de que habla el artículo 20 de la ley del 16 de noviembre de 1826", Dublán y Lozano, *La legislación*, ley 556, p. 64.

Algunas modificaciones tuvieron que ver con aclaraciones o corrección de omisiones en algunos de sus artículos. Dos meses después de que entró en vigor el arancel, ambas cámaras legislativas acordaron que el cacao de Pará pagara los ocho reales seis granos fijados para el de Guayaquil, de similar calidad, y no el doble como indicaba la ley. El senador por Puebla Juan Nepomuceno Rosains intentó defender el impuesto estipulado en el arancel con el argumento de que el cacao de Pará era portugués, "según tenía entendido", mientras que el de Guayaquil era americano. Los senadores José María Alpuche y Juan de Dios Rodríguez le hicieron la aclaración de que "tan extranjero es uno como otro, y ambos son americanos", por consiguiente la discriminación carecía de sentido, opinión que finalmente se impuso[62]. También fue necesario precisar el aforo de la harina cuyo ingreso quedó autorizado exclusivamente para Yucatán. Se prohibió la importación de seda torcida y se autorizó la exportación de oro y plata en pasta con un derecho del 7% *ad valorem* destinado a los erarios estatales[63].

Como ha quedado de manifiesto, entre 1824 y 1827 no parece que la relación de la política arancelaria con la Hacienda pública haya sido la preocupación mayor de legisladores, publicistas y actores económicos, a pesar de que los aranceles ya eran el principal sostén del erario nacional. Tanto quienes buscaban incrementar las prohibiciones como aquéllos que pedían su reducción y la disminución de la tasa arancelaria, evitaron tocar el asunto de la Hacienda de manera directa. Cuando lo hicieron, ambos grupos alegaron que sus propuestas eran las más convenientes para incrementar los ingresos del erario por concepto de aranceles. Los partidarios de las prohibiciones aducían que el desarrollo de las actividades productivas redundaría en un aumento de los impuestos interiores, con el consecuente beneficio para el erario nacional. Tal parece que olvidaban que el gobierno nacional prácticamente carecía de soberanía fiscal más allá del Distrito y territorios federales. Por su lado, quienes buscaban una mayor

[62] Cámara de Senadores, sesión del 19 de abril de 1828, *El Águila Mexicana*, núm. 167, 15 de junio de 1828, p. 1.

[63] La harina que entraría por Yucatán se aforó en seis reales por arroba. Durante la discusión de este punto, el senador por Tabasco José María Alpuche pretendió sin éxito que la excepción para los yucatecos se restringiera a cuatro o cinco años, mientras se fomentaba el cultivo de la harina en Chiapas desde donde se podría enviar. Cámara de Senadores, sesión del 6 de mayo de 1828, *El Águila Mexicana*, núm. 194, 12 de julio de 1828, p. 1. "Ley de 20 de mayo de 1828. Se prohíbe la introducción de seda torcida", Dublán y Lozano, *La legislación*, ley 576, p. 74. "Ley de 19 de julio de 1828. Se permite la extracción de oro y plata en pasta", Dublán y Lozano, *La legislación*, ley núm. 580, p. 75.

liberalización alegaban que el ascenso del monto del comercio exterior compensaría con creces la reducción de los aranceles, pero no hacían propuestas para acabar con la corrupción y desorden administrativo que corroía las aduanas.

La imposibilidad de llegar a un acuerdo sólido en torno a un nuevo arancel no sólo fue resultado de las tensiones entre grupos diversos de actores económicos y políticos involucrados en el asunto. También obedeció al hecho de que una reducción a la tasa arancelaria probablemente habría obligado a revisar el pacto fiscal federal si los ingresos arancelarios disminuían. En ese caso, el Congreso y los estados de la federación quedarían obligados a ofrecer alguna otra fuente de recursos a la administración central, acto que generaría una enorme resistencia. No hay que olvidar que el asentimiento del Congreso y de los estados para crear el impuesto de internación del 15% en 1824 obedeció precisamente al deseo de acotar la potestad fiscal del gobierno nacional sobre los habitantes de las entidades federativas. Quizá ese escenario implícito en los debates haya contribuido a dejar intacto el arancel del 40% por derechos de importación e internación.

El arancel de 1827: ¿una concesión al prohibicionismo o al librecambismo?

Vale la pena reiterar que el arancel de aduanas marítimas y de frontera de 1827 no modificó la tasa arancelaria vigente ni supuso cambios de fondo. Como hemos mostrado, confirmó el arancel del 40%, dividido en dos partes: un 25% como derecho de importación y un 15% de internación. Asimismo, conservó el derecho de tonelaje que se fijó en 13 reales. Se eliminaron algunos impuestos menores como el de anclaje, avería y “todos los demás que con diversos títulos se pagaban a la federación”, pero cuya importancia fiscal era insignificante[64]. La idea era aligerar un poco la carga que caía sobre las importaciones, cuyo monto total una vez sumado el derecho de consumo y otros impuestos estatales y municipales, como ya se señaló, oscilaba entre el 48 y el 54%, dependiendo del puerto de entrada[65].

[64] De los 17 reales por tonelada dos serían para el estado en el que estuviera el puerto (art. 4). Asimismo, del total de los ingresos y una vez deducidos los gastos de importación, la octava parte se destinaría a crear un fondo del crédito público en subrogación de los ingresos que proporcionaba el derecho de avería (art. 23).

[65] Arts. 4 y 17. “Arancel para las aduanas marítimas y de frontera de la república americana de 16 de noviembre de 1827”. Dublán y Lozano, *La legislación*, ley núm. 536, pp. 26 y 27.

En los artículos 31 y 32 se ratificó el privilegio para Yucatán, Chiapas y las Californias para que sus importaciones sólo pagaran tres quintas partes del arancel. En caso de que fueran reembarcadas hacia otro punto de la república debían cubrirse los dos quintos restantes. De igual manera, para fomentar el surgimiento y utilización de una marina mercante nacional, en el artículo 33 se estipuló que las mercancías que arribaran en barcos nacionales gozarían de una rebaja de un sexto sobre el arancel.

Las innovaciones fueron básicamente de forma. Una de ellas, bastante menor, fue la manera de fijar el arancel. En el de 1821 se señalaba el aforo o precio de cada una de las mercancías nominadas, mientras que en 1827 se optó por consignar la suma correspondiente al 40% sobre el precio estimado en los puertos de ingreso. Otro cambio visible fueron los ajustes en la nomenclatura: la lista de 268 productos de 1821 se elevó a 496. No sólo se incorporó el nombre de mercancías ausentes en la primera relación, también se desagregaron muchas otras incluidas en categorías genéricas. Por otro lado, se eliminaron nombres de efectos que habían dejado de importarse. Asimismo, se suprimió el nombre de varios artículos repetidos con palabras diferentes y/o en distintas clases y con diverso arancel. De igual manera, las seis clases en que estaban agrupados los efectos se elevaron a nueve, lo que supuso una reclasificación de muchos de ellos (véase el apéndice al final de capítulo).

La reforma que consumió el mayor tiempo del Congreso tuvo que ver con el complejo y polémico asunto de los aforos. Muchas mercancías fueron objeto de una rebaja mientras que otras tantas experimentaron incrementos. No es posible evaluar con precisión la variación total en los aforos de 1821 y 1827 debido a las diferencias cuantitativas y nominales en la relación de efectos. No obstante, el análisis de las 110 mercancías nominalmente idénticas en ambos aranceles permite presumir que los ingresos arancelarios de la Hacienda pública nacional no debieron haber sido afectados sustancialmente por estos arreglos. La suma total de los aforos de los productos de la muestra asciende a 284,001 pesos en 1821 y a 280,033 en 1827, es decir, que sólo hubo un modesto descenso de 1,3% (véase el apéndice al final de este capítulo). Es verdad que este dato no permite suponer una disminución idéntica en los ingresos fiscales, pues no considera la importancia de cada una de las mercancías enlistadas en el monto total del valor de las importaciones. No obstante, debido a que la muestra se compone mayoritariamente de textiles, creemos que tiene un alto grado de representatividad y, por consiguiente, es un indicador útil para atisbar el impacto de las modificaciones a los aforos en los ingresos hacendarios, o quizá habría que decir el escaso impacto.

Cuadro IV.2

Efectos prohibidos según la ley de arancel del 16 de noviembre de 1827

1. Aguardiente de caña y cualquiera otro que no sea de uva, excepto el Ginebra.	27. Guarniciones hechas para caballerías, de becerrillo, baqueta, tafilete u otra piel con hebillaje de todas clases
2. Almidón	28. Harina, excepto en Yucatán
3. Anís, cominos o alcaravea	29. Hilo o hilaza de algodón, del número 20 abajo
4. Azúcar mascabado, dorado, terciado o blanco, refinado o en piloncillo	30. Jabón duro y blando
5. Arroz	31. Lentejas
6. Baquetas y badanas de todos los colores	32. Loza de barro muy ordinaria, vidriada, sin vidriar, con pintura ordinaria o sin ella.
7. Botas y medias botas de piel, para hombre y mujer	33. Libros que estuvieren específica y legalmente prohibidos por autoridad competente
8. Bridones	34. Manteca de cerdo y oso
9. Café	35. Miel de caña
10. Carne salada o ahumada	36. Maletas de todos géneros
11. Cera labrada	37. Paños ordinarios de segunda y tercera
12. Chocolate	38. Pergaminos
13. Chales o paños de rebozo, de algodón o de seda	39. Plomo en bruto, pasta, o municiones
14. Charreteras de todos géneros para insignias militares	40. Pastas en fideo
15. Cinta de algodón blanca o de colores	41. Ropas exteriores o interiores hechas de todas figuras, materias, nominaciones y cortes
16. Colchas hechas	42. Sal común
17. Colchones	43. Sebo en rama y labrado
18. Cordobán de toda clase y colores	44. Sombreros de suela
19. Cortes de toda piel para botas	45. Sombreros de lana mezclada con algodón
20. Coyundas	46. Sarapes y frazadas
21. Cubiertas de todos géneros para zapatos y chinelas	47. Tabaco en rama, nacional y extranjero
22. Cobre en bruto y planchas	48. Tabaco labrado en puros, cigarros, polvo y rapé
23. Estampas obscenas y contrarias y contrarias a la religión y buenas costumbres	49. Trigo y toda clase de semillas, con excepción del maíz en los casos del decreto de 29 de marzo de 1827
24. Galletas	50. Tocino curado, salado o salpreso, y los destrozos del cerdo
25. Galones de seda y de todas clases	51. Zapatos de todas clases
26. Gamuzas, incluso el ante común, gamuzones y gamucillas	

Fuente: "Arancel para las aduanas marítimas y de frontera de la república americana de 16 de noviembre de 1827", en Dublán y Lozano, ley núm. 536.

Como ya se puso en evidencia, los congresistas no accedieron a todos los reclamos de los sectores que insistían en aumentar las prohibiciones, de hecho se redujo su número absoluto de manera significativa. Suele afirmarse que el arancel de 1827 era más proteccionista o menos liberal que el de 1821, lo cual es verdad ya que en éste había sólo siete efectos prohibidos mientras que en el segundo se enlistaron 51. Sin embargo, se pasa por alto que entre esos años las prohibiciones habían llegado casi a 80 (cuadro IV.2), es decir, que en 1827 se redujo su número.

De igual manera, en 1821 se impuso una tasa del 25%, mientras que seis años después se ratificó la del 40% vigente desde 1824, luego de la creación del derecho de internación del 15%. En otras palabras, el aumento al arancel no fue obra de los congresistas de 1827, sino de los constituyentes de 1824. Como el derecho de consumo del 3% asignado a los estados no fue alterado, debemos suponer que en realidad la reducción de la carga sobre las importaciones fue mínima; básicamente la que provino de la supresión de algunos impuestos federales con montos poco significativos como el derecho de anclaje y avería, entre otros (véanse los cuadros IV.1 y IV.2). Esta continuidad fue producto de la carencia de información que padecieron los legisladores, pero sobre todo de su incapacidad para armonizar los diversos grupos de interés que buscaban incidir en la política comercial y hacendaria del país. El Ejecutivo nacional era uno de esos actores, pero a juzgar por los debates y los resultados estaba muy lejos de inclinar el equilibrio de fuerzas en su favor; asunto que quizá deba profundizarse en otra investigación.

Vale la pena apuntar que se levantó la prohibición a 45 mercancías para ingresar al territorio nacional, entre las cuales destaca el algodón en rama e hilado del número 60 (véase el cuadro IV.3). No sólo porque probablemente se trataba de las mercancías con mayor demanda potencial entre las recién liberadas, sino porque su introducción debió afectar a numerosos grupos de presión nacionales, cuyos ingresos dependían del cultivo, hilado y comercialización de dicha fibra. Es dable presumir que esta apertura obedeció al afán de proveer a la industria textil de materia prima en abundancia y a un precio más barato. Quizá, aunque no era la intención, la Hacienda pública también vería incrementados sus ingresos con el pago de los impuestos sobre este producto, al igual que sobre los 43 restantes.

Cuadro IV.3

Efectos prohibidos entre 1821-1824 y permitidos en el arancel de noviembre de 1827

1. Agujetas de todas clases	16. Camisolas y camisolines hechos	31. Garbanzos
2. Ajos	17. Chales o paños de rebozo de algodón	32. Habas
3. Alcaravea	18. Charreteras para insignias militares	33. Habichuelas
4. Algodón en rama	19. Chiles	34. Hortalizas
5. Algodón hilado del número 60	20. Cebada	35. Huevo
6. Alubias	21. Cebollas	36. Ladrillos
7. Antes de búfalo, caballo, vaca, venado y machos cabríos	22. Centeno	37. Jamones o perniles de cerdo y oso
8. Arroz	23. Cobre y plomo en bruto o en planchas	38. Maíz en los casos del decreto de 29 de de marzo de 1827
9. Arvejas o guisantes	24. Comestibles	39. Maletas
10. Batas	25. Cominos	40. Manzanas
11. Cabezones	26. Cortinas	41. Ron
12. Cabritillas	27. Costales de lienzo	42. Suelas
13. Calzoncillos	28. Cordones	43. Tejas
14. Calzones de ante, gamuza etc.	29. Gallinas	44. Tinajas y vasijas de barro ordinario
15. Camisas	30. Galonería y maderas de toda clase	45. Uvas y otras frutas

Fuentes: “Bases orgánicas para la formación del arancel que se establece provisionalmente, 15 de diciembre de 1821”, *Gaceta Imperial de México*, tomo II, núm. 4, 7 de marzo de 1822, p. 30. *Lista de los géneros, frutos y efectos de procedencia extranjera cuya importación se prohíbe en el territorio de la federación mexicana por decreto del soberano congreso de 20 de mayo de 1824*, México, Imprenta del Supremo Gobierno de Palacio, 1824. “Arancel para las aduanas marítimas y de frontera de la república americana de 16 de noviembre de 1827”, en Dublán y Lozano, ley núm. 536.

Cuadro IV.4

Efectos permitidos entre 1821-1824 y prohibidos en 1827

1. Arroz	10. Lentejas
2. Chales o paños de rebozo, de algodón o de seda	11. Libros que estuvieren específica y legalmente prohibidos por autoridad competente
3. Charreteras de todos géneros para insignias militares	12. Miel de caña
4. Cortes de toda piel para botas	13. Maletas de todos géneros
5. Cubiertas de todos géneros para zapatos y chinelas	14. Plomo en bruto, pasta o municiones
6. Cobre en bruto y planchas	15. Sombreros de lana mezclada con algodón
7. Estampas obscenas y contrarias a la religión y buenas costumbres	16. Tabaco labrado en puros, cigarros, polvo y rapé
8. Harina, excepto en Yucatán	17. Zapatos de todas clases
9. Hilo o hilaza de algodón, del número 20 abajo	

Fuentes: "Bases orgánicas para la formación del arancel que se establece provisionalmente, 15 de diciembre de 1821", en *Gaceta Imperial de México*, tomo II, núm. 4, 7 de marzo de 1822, p. 30. *Lista de los géneros, frutos y efectos de procedencia extranjera cuya importación se prohíbe en el territorio de la federación mexicana por decreto del soberano congreso de 20 de mayo de 1824*, México, Imprenta del Supremo Gobierno de Palacio, 1824. "Arancel para las aduanas marítimas y de frontera de la república americana de 16 de noviembre de 1827", en Dublán y Lozano, ley núm. 536.

En contrapartida, el número de prohibiciones nuevas fue únicamente de 17, la mayoría de ellas con escasa importancia comercial y fiscal como las estampas calificadas de obscenas, contrarias a la religión y las buenas costumbres; libros prohibidos por las autoridades competentes, sombreros de lana y seda entre otras (cuadro IV.4). Tal parece que la decisión obedecía a afanes morales y al deseo de proteger algunos productos agrícolas y manufacturados de poca monta. Sólo se prohibieron tres tipos de textiles manufacturados, a saber, los chales o paños de rebozo, el hilo o hilaza del número 20 y los sombreros de lana que —suponemos— no tenían un peso

relevante en el monto de las importaciones. El tabaco manufacturado en realidad estaba prohibido de manera implícita con la existencia del monopolio estatal, por lo tanto sólo se trató de hacer manifiesta una restricción vigente, aunque ello no implicaba que fuera efectiva; es decir, que se trató de nimias concesiones a los partidarios del prohibicionismo que suponían un bajo grado de conflictividad[66].

Las mercancías de importación exentas de todo tipo de arancel subieron de nueve a 16, es decir, que hubo una liberalización en ese rubro. Se conservaron ocho de las exenciones establecidas en 1821 y sólo se suprimió la del lino en rama, rastrillado y sin rastrillar que ahora debía pagar el arancel. El sentido parecía ser el mismo que había regido la lista elaborada anteriormente, es decir, el fomento de la ciencia, el arte y la educación, así como de la industria, la agricultura y la minería. En 1827 parece que también hubo un afán por estimular los medios de transporte, pues se liberaron de todo arancel los barcos que llegaran para su venta o naturalización, así como los carruajes de nueva invención, tal como se puede constar en el cuadro IV.5.

En el rubro de las exportaciones prácticamente no se hicieron innovaciones, es decir, que continuaron libres de todo derecho, con excepción del oro y de la plata acuñados y labrados que pagarían el 2 y el 3,5%, respectivamente. Únicamente se prohibió exportar oro y plata en pasta, en piedra o en polvillo; a menos que se hiciera en cantidades muy reducidas con el fin de "enriquecer los gabinetes de los sabios", en cuyo caso se pagaría el impuesto correspondiente, previa autorización. También se restringió la extracción de monumentos y antigüedades autóctonos, así como la "semilla" de la cochinilla[67].

La nación mexicana podría comerciar con todos los países, excluyendo únicamente a aquéllos con los cuales estuviera en guerra, es decir, España. Se abolieron los derechos de anclaje, avería, al igual que "todos los demás que con diversos títulos se pagaban a la federación", que gravitaban sobre los buques extranjeros fondeados por cualquier motivo en algún puerto nacional[68]. Sólo pagarían el derecho de tonelaje de 17 reales, de los cuales dos se destinarían a los estados. Asimismo, se ratificó la prohibición vigente para que los buques extranjeros pudieran realizar el comercio de cabotaje[69].

[66] Lerdo de Tejada, *México en 1856*, p. 111.

[67] "Arancel para las aduanas marítimas y de frontera de la república americana de 16 de noviembre de 1827", Dublán y Lozano, *La legislación*, ley núm. 536, artículos 40 y 41, p. 30.

[68] *Ibídem*, artículos, 4 y 17, pp. 26 y 27.

[69] *Ibídem* Artículos, 3, 4 y 5, p. 26.

Cuadro IV.5

Lista de artículos exentos del pago de arancel según la ley del 16 de noviembre de 1827

1. Alambre de cardas	9. Máquinas e instrumentos para las ciencias, agricultura, minería y artes
2. Animales exóticos, vivos o disecados.	10. Medallas chicas y monetarios antiguos y modernos de todos metales, azufres y cartones
3. Azogue	11. Música escrita o impresa
4. Carruajes de transporte de nueva invención.	12. Navíos y todas embarcaciones, en la naturalización y venta
5. Casas de madera	13. Pizarras de piedra o de cartón de varios tamaños, con marcos de madera
6. Cosas preciosas de historia natural	14. Plantas exóticas y sus simientes
7. Libros impresos	15. Prismas de cristal
8. Mapas geográficos y topográficos	16. Tafetanes ingleses para heridas

Fuente: "Arancel para las aduanas marítimas y de frontera de la república americana de 16 de noviembre de 1827", en Dublán y Lozano, ley núm. 536.

Consideraciones finales

En suma, el arancel de 1827 supuso una ligera liberalización respecto al arancel vigente aunque sin consecuencias significativas para la Hacienda y tal vez ni siquiera para el comercio exterior. Es probable que el monto global de los aforos se haya mantenido más o menos en el mismo nivel, mientras que la modesta reducción de los impuestos menores se habría compensado con la disminución del número de prohibiciones. Sin embargo, no es suficiente prestar atención a la reducción cuantitativa de las prohibiciones para calibrar la magnitud de la liberalización y, por consiguiente, su impacto en los ingresos de la Hacienda pública. Para una evaluación más precisa se tendría que ponderar la participación desagregada en las importaciones de todas las mercancías, labor titánica que escapa a los objetivos de esta investigación.

A pesar de que las aduanas marítimas serían las principales fuentes de recursos para el erario nacional, según el pacto federal, se ha demostrado que durante las discusiones en torno al diseño de la política arancelaria, la dimensión fiscal quedó subordinada a los intereses de los sectores mercantiles que buscaban aumentar las prohibiciones, así como a las posiciones doctrinarias de quienes pretendían reducirlas. Por otro lado, la imposibilidad de construir consensos entre estos actores impidió llevar a cabo una transformación radical del modelo arancelario elaborado entre 1821 y 1824 y que estaría vigente más o menos intacto durante toda la república federal. A pesar de que todos los actores coincidían en que no era el más adecuado, se hicieron pocas modificaciones durante la primera república federal. La más relevante fue el incremento de las prohibiciones en 1829, aunque su vigencia y alcance fueron muy limitados. Esto querría decir que la tendencia creciente de los ingresos arancelarios estaría más vinculada con la dinámica del sistema económico en general y de la demanda interna de importaciones en particular que con la política arancelaria. En las siguientes páginas analizaremos en qué medida el sistema de Hacienda pública que imaginaron los constituyentes de 1824 se ajustó a la realidad, así como los problemas financieros de los gobiernos centrales y la forma en que éstos los enfrentaron.

Apéndice

Aforo en pesos de 110 mercancías con nomenclatura idéntica en los aranceles de 1821 y 1827

Nomenclatura	*Medida*	*1821*	*1827*	*Variación*
Pañuelos de olán.	docena	5,25	1,04	-80,16
Cartón de pasta o papel acartonado.	arroba	1	0,39	-60,94
Muselina de colores.	vara	1	0,52	-47,92
Papel semejante al de estraza embetunado y áspero.	resma	1	0,52	-47,92
Alcaparras y alcaparrones aderezados o en salmuera.	arroba	4	2,08	-47,92
Bacalao sin distinción de clases, inclusas tripas y demás despojos.	arroba	6	3,13	-47,92
Seda pelo de uno ó más cabos.	libra	10	5,21	-47,92
Listados de treinta y cinco yardas.	vara	0,38	0,21	-45,18
Cambray clarín de hilo: lino imitado á él, gasas de clarín, marlí, olán, cambrayones ó cambrayuelos lisos o labrados, ordinarios, entrefinos, finos y superfinos, inclusos los pañuelos y delantales señalados al telar hasta una y tercia varas.	vara	1,25	0,78	-37,5
Papel de marquilla rayado para escribir música, la resma de 500 pliegos.	resma	10	6,25	-37,5
Estambre hilado.	libra	3	1,95	-34,9
Pañuelos lisos de muselina.	docena	4	2,6	-34,9
Cerveza de botellas. La docena con cascos	docena	6	3,91	-34,9
Arretín, barragán ó filipichin de todas calidades hasta de una y tercia varas	vara	0,63	0,42	-33,86
Bretañas con trama de algodón, brin	vara	0,38	0,26	-31,47
Guineas azules.	vara	0,38	0,26	-31,47
Anascotes ó cúbicas hasta de una y cuarta varas.	vara	0,75	0,52	-30,56
Bayeta, fajuela, de miliquín, de alcochel, de pellón, de cubillana a modo de segovias, inclusas las dos frisas, de todos colores, labores y anchos hasta de dos varas.	vara	0,75	0,52	-30,56
Estopillas clarines y olandas, lisas y labradas hasta de una vara	vara	0,75	0,52	-30,56
Franela de lana lisa hasta de una y cuarta varas	vara	0,75	0,52	-30,56
Franela listada de colores.	vara	0,75	0,52	-30,56
Sargas sencillas hasta de dos tercias.	vara	0,75	0,52	-30,56
Sargas, Casinete, cúbica, sallalete, droguetillo sin prensa, y estameñas, etc. Hasta una y cuarta varas	vara	0,75	0,52	-30,56

Gasa de todas clases y punto de blonda hasta de cinco cuartas.	vara	1,5	1,04	-30,56
Brocado ó brocat, tisú, medio tisú, damasco, griseta, lustrina, restaño, glasé, lana, hermosilla, tafetán, campo de oro y plata, ó fondo, liso ó escarchado etc. hasta dos tercias, con flores pasadas y matizadas al telar.	vara	3	2,08	-30,56
Librete de doce y trece yardas.	pieza	3	2,08	-30,56
Paliacates	docena	4,5	3,13	-30,56
Calamaco, damasco y saetín, arlequines, batabias, brillantes, diamantillas florestes, grisetas, ladinas, tabaretes, recetas, brocate, tapizón y calamandra de todas calidades, colores y labores, hasta siete octavas.	vara	0,5	0,39	-21,88
Escarlatín, escarlatón ó escarletilla, hasta de una vara	vara	0,5	0,39	-21,88
Estambre en pelo.	libra	0,5	0,39	-21,88
Lamparilla, picotes, camelotillo y principelilla hasta dos tercias.	vara	0,5	0,39	-21,88
Mantel adamascado, ordinario, entrefino y fino tres hasta de una vara.	vara	0,5	0,39	-21,88
Bayetones ó moletones regulares, apañados y satinados, de todas calidades, colores, labores y anchos hasta dos varas.	vara	2	1,56	-21,88
Media de lana ó pelo.	docena	6	4,69	-21,88
Barragán, esparragona ó peñasquillo liso ó con aguas de todas calidades y colores.	vara	0,63	0,52	-17,33
Sempiternas hasta de una vara	vara	0,63	0,52	-17,33
Loo ó rengue.	vara	0,25	0,21	-16,97
Sayas, de todos colores.	vara	0,25	0,21	-16,97
Camellón, carro de oro de pelo fino de todas calidades y colores, hasta de siete octavas.	vara	0,75	0,65	-13,19
Serafinas, estameñas, gandayas etc. Esta una y cuarta varas	vara	0,75	0,65	-13,19
Clavo de especia ó clavillo.	libra	1,5	1,3	-13,19
Papel que llaman de seda.	resma	1,5	1,3	-13,19
Cacao de Guayaquil y Tabasco.	arroba	3	2,6	-13,19
Tejidos con mezcla de metales, terciopelo rizo y cortado, felpa corta, matizados y con cenefa, hasta de dos tercias varas.	vara	3	2,6	-13,19
Pimienta fina	arroba	6	5,21	-13,19

Servilletas adamascadas de todas labores y calidades sin algodón	docena	6	5,21	-13,19
Crehuela, colecta y lienzo de la rosa de todas clases, blanco, hasta tres y media cuartas.	vara	0,2	0,18	-8,85
Calcetas de hilo y calcetines.	docena	4,5	4,17	-7,41
Burato, belillo, estameñas de rayas, de Amiens y Mons, quinientos ó franelas ordinarias y finas, de dos tercias varas.	vara	0,5	0,47	-6,25
Vinagre.	arroba	2	1,88	6,25
Amiens, monfors, perdurables, doráspias, rompecoches, fileile, perpetuela y eterna de todas calidades y colores.	vara	0,38	0,39	2,8
Cotonia de sólo hilo, ó con parte de algodón de todas calidades y labores hasta de una vara.	vara	0,38	0,39	2,8
Lonas y lonetas sin algodón, hasta de tres cuartas.	vara	0,38	0,39	2,8
Sayal de pelo burdo hasta de una vara	vara	0,63	0,65	3,34
Arabias	vara	0,25	0,26	4,17
Bocasi ó Bocarán engomado ordinario hasta una vara de ancho.	vara	0,25	0,26	4,17
Caserillos, cardenales, lilailas, enrolladillos, romanos, linetes, doradillo ó barallo, osuna, rabete, ranis, gambano, donfina, wesfalia, lienzo de S. Juan ó del imperio y de otros más ordinarios, blancos hasta de una vara.	vara	0,25	0,26	4,17
Creas legítimas y contrahechas, inclusas las de trama de algodón hasta de una vara	vara	0,25	0,26	4,17
Mahones ingleses de colores.	vara	0,25	0,26	4,17
Angosto ó gombareau, plunela, perpetuela ó fileile de todas calidades y anchos.	vara	0,5	0,52	4,17
Camelote, camellón y principela de todos colores, hasta de tres cuartas.	vara	0,5	0,52	4,17
Crespón	vara	0,5	0,52	4,17
Hilaza cruda ó hilo sin torcer.	libra	0,5	0,52	4,17
Papel de estraza y estracilla: resma de 500 pliegos.	resma	0,5	0,52	4,17
Hilaza blanqueada	libra	0,75	0,78	4,17
Alepín de una cuarta á una y tercia varas de ancho	vara	1	1,04	4,17
Algarrobas, garrobas ó garros.	arroba	1	1,04	4,17
Tejidos de sólo seda como gorgorán, teletón, melania, grodetur, gros. De Nápoles, nobleza, paño de seda, griceta, portugués, lustrina, droguete, hermosilla, prusiana, imperiala y muer, etc. hasta de dos tercias varas.	vara	1	1,04	4,17

Ciruelas pasas.	arroba	1,5	1,56	4,17
Damasco regular de todos colores con mezcla de filoseada ó hiladillo de dos tercias.	vara	1,5	1,56	4,17
Flor de árbol de canela.	arroba	1,5	1,56	4,17
Pan de higos	arroba	1,5	1,56	4,17
Almendra dulce y amarga con cáscara.	arroba	2	2,08	4,17
Avellanas.	arroba	2	2,08	4,17
Cintas de reatas de todos colores y anchos.	libra	2	2,08	4,17
Pasas.	arroba	2	2,08	4,17
Acero de todas calidades.	arroba	3	3,13	4,17
Atún salado, salpresado ó escabechado.	arroba	3	3,13	4,17
Canela fina	libra	3	3,13	4,17
Hilo de algodón de número 20 arriba.	libra	3	3,13	4,17
Hilo de colores para bordar.	libra	3	3,13	4,17
Salmón y congrio salado ó escabechado.	arroba	3	3,13	4,17
Sardinas, anchoas, arenques y arencones, escabechados, salpresos ó salados	arroba	3	3,13	4,17
Terciopelo y felpa corta de las mismas clases y con metales florales al telar, hasta dos tercias varas.	vara	3	3,13	4,17
Azafrán seco ó tostado en aceite.	libra	5	5,21	4,17
Sidra en botellas con cascos.	decena	6	6,25	4,17
Tohallas ó paños de manos de sólo hilo, de una y tercia varas.	docena	6	6,25	4,17
Seda floja para bordar y para medias.	libra	7	7,29	4,17
Hilo brabante ó carretó.	arroba	8	8,33	4,17
Jarcias de lino, cáñamo y estopa, alquitranadas ó embreadas y no en blanco, de todos géneros.	quintal	12	12,5	4,17
Tejidos con flores matizadas y pasadas, hasta de dos tercias varas.	vara	1,5	1,59	5,9
Seda torcida de todos colores.	libra	7	7,81	11,61
Servilleta cruda y blanca de todas labores y calidades sin algodón.	docena	4,5	5,21	15,74
Listones acapicholados y de aguas, número 15 a 60.	libra	8	9,38	17,19
Ruan blanco y teñido de todas calidades hasta una cuarta varas inclusos los de trama de algodón.	vara	0,25	0,31	25
Hilo torcido de todas clases.	libra	2	2,53	26,3
Telas de punto.	vara	0,88	0,63	28,98
Almendras sin cáscara	arroba	4	5,21	30,21

Agua de olor de la reina, del carmen, de la banda, y demás esencias de yerbas, flores y palos, en frascos, botellas ó barriles	arroba	8	10,42	30,21
Aguardiente compuesto como rosoli, ratafias, mistelas, marrasquines, etc.	arroba	8	10,42	30,21
Aguardiente de uva.	arroba	8	10,42	30,21
Cera en marqueta de todas clases.	arroba	12	15,63	30,21
Cartón sin batir de todos tamaños.	docena	0,5	0,78	56,25
Sargas de todas calidades hasta una vara.	vara	0,5	0,78	56,25
Aceitunas aderezadas ó en salmuera, incluso el derecho de vasijas.	arroba	1	1,56	56,25
Aceite común o de comer, en barriles, tinajas, pellejos, botijas, etc., incluso el derecho de vasijas.	arroba	2	3,13	56,25
Te ó Chá	libra	2	3,13	56,25
Arabias de siete octavas a una vara.	vara	0,13	0,21	60,26
Vino en barriles ó pellejos,	arroba	3	6,25	108,33
Cacao de todas clases, que no sea Guayaquil ó Tabasco	arroba	6	12,5	108,33
Totales		284,01	280,33	-1,3

Fuente: "Arancel para las aduanas marítimas y de frontera de la república americana de 16 de noviembre de 1827", en Dublán y Lozano, ley núm. 536.

V

GASTO PÚBLICO, DÉFICIT Y FRACASO DE LAS REFORMAS HACENDARIAS DE CORTE LIBERAL, 1825-1830

V
GASTO PÚBLICO, DÉFICIT Y FRACASO DE LAS REFORMAS HACENDARIAS DE CORTE LIBERAL, 1825-1830

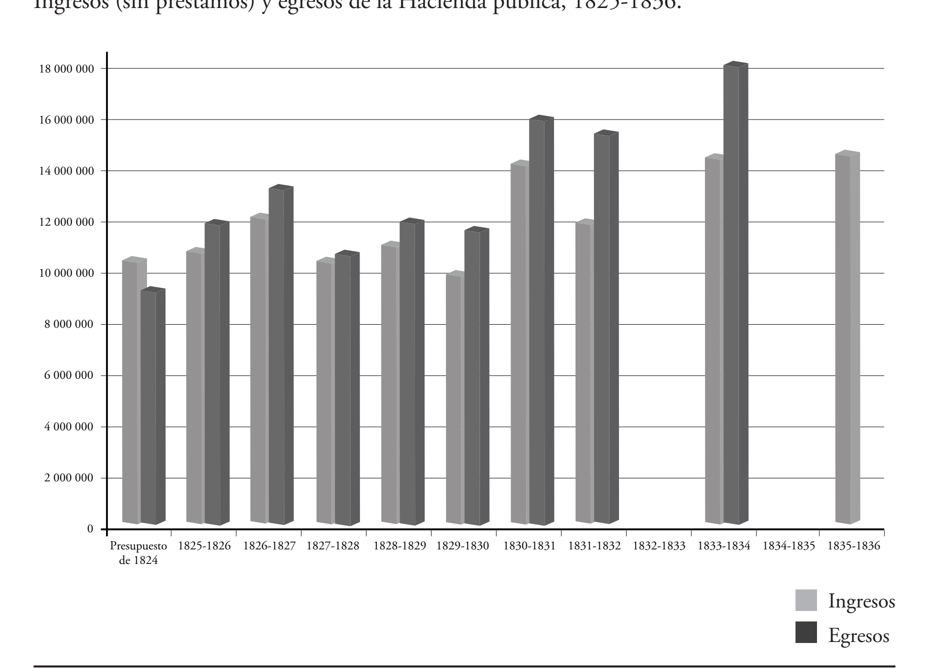
Los resultados de la constitución hacendaria que los congresistas de 1824 imaginaron no fueron los estimados. Ello obedeció en gran medida a la insuficiencia de la información con que se hicieron los cálculos y a los errores de algunas proyecciones cuyas variables era difícil controlar, por ejemplo, el ritmo de la recuperación económica y las fluctuaciones del comercio exterior. La división de rentas entre la administración central y los erarios provinciales, y el incumplimiento de éstos con sus obligaciones financieras para con la primera no son tan relevantes para explicar los desequilibrios presupuestarios. Tampoco lo fue, aunque generó consecuencia negativas para la Hacienda, la continuidad de los desacuerdos entre los grupos de interés. La disociación entre el proyecto y la realidad no siempre fue desfavorable para la Hacienda nacional. Algunos rubros de ingresos proporcionaron más recursos de los que se pensó. Dicho de otra manera, aunque el balance general de la relación entre ingresos y egresos ordinarios no favoreció al erario, el análisis desagregado de sus componentes muestra tendencias en sentidos opuestos, tal como veremos a continuación. De igual modo, el tipo y cantidad de medios extraordinarios con que contó cada gobierno fueron distintos. Por consiguiente, déficit no siempre fue sinónimo de penuria ni tampoco existió una correlación proporcional entre ellas. En los siguientes capítulos nos ocuparemos precisamente de las causas de los desequilibrios presupuestarios y de las formas en las que los gobiernos nacionales los enfrentaron.

El gobierno de Guadalupe Victoria (1824-1829) es conocido por su solvencia financiera y por la escasa presencia de conflictos políticos y militares que amenazaran seriamente su existencia. Sin embargo, también se ha resaltado que los recursos que tuvo para afrontar las necesidades de la administración no fueron producto de una política recaudatoria exitosa sino de los préstamos ingleses. En efecto, si se observa la recaudación ordinaria de la Hacienda nacional se puede constatar la existencia de un déficit significativo durante todo

el cuatrienio (véase el gráfico V.1). Gracias a los préstamos el gobierno de Victoria evitó enfrentarse al imperativo de buscar recursos internos que pudieran agraviar a algunos sectores sociales o a los gobiernos estatales; por el contrario, no puso reparos en que el Congreso General autorizara reducciones temporales en las cuotas del contingente. Por la misma razón fue más o menos paciente con las prolongadas discusiones para la elaboración de un nuevo arancel. La deuda contraída permitió que durante su gobierno, Victoria se abstuviera de proponer cambios en la estructura impositiva y de presionar demasiado a los estados morosos para que pagaran el contingente y el tabaco recibido. De hecho, esta circunstancia es una variable importante para comprender el relativo consenso político que le permitió concluir su periodo. No obstante, es importante subrayar que los recursos de los préstamos ingleses se agotaron antes de que concluyera el cuatrienio de Victoria de modo que en el último tramo de su gobierno se prefiguraron ya los problemas financieros que enfrentarían los gobiernos posteriores y que contribuyeron a generar la inestabilidad política.

Gráfico V.1

Ingresos (sin préstamos) y egresos de la Hacienda pública, 1825-1836.



Fuente: *Memorias de Hacienda, 1825-1836.*

En este contexto, resulta comprensible que el comportamiento de los ingresos ordinarios durante el breve periodo de gobierno de Vicente Guerrero, de abril a diciembre de 1829, fuera similar al de la presidencia de Victoria. De hecho, como se observa en el gráfico V.1, la recaudación ordinaria durante los años correspondientes a los gobiernos de los dos primeros presidentes de la república fue la más baja de la primera república federal. Sólo a partir de 1830 los ingresos regulares experimentaron un incremento, aunque los beneficios fueron anulados por el aumento de los gastos.

Es pertinente advertir que la información de las memorias de Hacienda incluye años fiscales que iban de julio a junio de modo que no se ajustan a los periodos presidenciales. Así, de los nueve meses de gobierno de Vicente Guerrero tres están incluidos en la memoria de 1828-1829, y los seis restantes en la de 1829-1830 que también incluye los seis primeros de la administración que encabezó el vicepresidente Anastasio Bustamante, sucesor de Vicente Guerrero. En este capítulo nos ocuparemos sólo del periodo de julio de 1825 a junio de 1830. Se analiza el comportamiento de las principales fuentes de ingresos para evaluar sus resultados y explicar su fracaso en los casos correspondientes. Sin embargo, el énfasis se pondrá en el ejercicio del gasto, sobre el cual recae el peso de la explicación de los desequilibrios presupuestarios, tal como intentaremos probar. De igual modo se analizarán las estrategias empleadas para afrontar los desajustes financieros, que se volvieron graves entre 1828 y 1829. Para evaluar los resultados de la política hacendaria del periodo elegido usaremos como punto de comparación el presupuesto elaborado en 1824 cuando se aprobó la división de rentas del gobierno general y las de los estados.

Contratación de la deuda inglesa

Como ya se apuntó, a fines de 1823 el Congreso autorizó la contratación en el exterior de 20 000 000 pesos. Con este fin se comisionó a Francisco Borja Migoni, que residía en Londres, para que entablara las negociaciones correspondientes. Al final se efectuaron dos contratos por 16 000 000 de pesos cada uno con sendas casas comerciales: el primero se realizó en febrero de 1824 con B. Goldschmidt y compañía; el segundo, un año después, con Barclay, Herring, Richardson y compañía. Las condiciones de los empréstitos fueron sumamente desfavorables para las arcas nacionales, aunque evitaron la penuria durante poco más de tres años y aligeraron la tensión política entre la administración central y los gobiernos estatales por cuestiones hacendarias.

El primer contrato, negociado por Borja Migoni, fue el más desfavorable para México. Se reconoció una deuda de 16 000 000 de pesos con una tasa de interés del 5% anual. Borja Migoni, antiguo simpatizante de Iturbide y contrario a la república, maniobró para beneficiarse a sí mismo y a un grupo de comerciantes a costa de las finanzas del gobierno mexicano. En secreto vendió a sus cómplices los bonos emitidos por el gobierno mexicano al 58% de su valor nominal que luego revendieron en el mercado al 84%, es decir, que la pérdida para el erario nacional por la colocación de los documentos en el mercado fue del 42%, cuando pudo haber sido sólo del 16. Descontados los gastos de administración y la comisión que cobró la casa de Goldschmidt, la Hacienda pública nacional recibiría únicamente 5 686 157 pesos, es decir, una tercera parte de la deuda contratada[1].

El segundo préstamo, negociado sin Borja Migoni, se formalizó un año después que el primero, a pesar de que los arreglos habían iniciado desde fines de 1823. Debido a los oficios de Borja Migoni, el contrato con la casa Goldschmidt no sólo se resolvió con mayor diligencia que el fraguado con Barclay, Herring, Richardson y compañía, sino que se aceptó una cláusula de aquella casa para que el segundo préstamo no pudiera efectuarse sino hasta febrero de 1825. Además, una cuarta parte de éste se destinaría a amortizar la deuda con Goldschmidt. Por fortuna para el erario mexicano el segundo contrato resultó menos oneroso. Se reconoció una deuda de 16 000 000 de pesos con un interés del 6% anual, pero los bonos se vendieron al 86,7% de su valor nominal. Una vez deducidos los gastos de administración y la comisión de la casa prestamista, la Hacienda nacional dispondría de 11 333 298 pesos; más del doble que con el primer préstamo. Por ambos préstamos el erario debía obtener poco más de 17 000 000 de pesos. Sin embargo, debido a la devaluación posterior de los bonos en el mercado británico, la suma que recibió el gobierno mexicano fue mucho menor[2].

La deuda contraída y los intereses correspondientes se pagarían de manera semestral a partir de 1825. Para ello se hipotecó un tercio de los ingresos de las aduanas marítimas, estimados en 1824 en 4 000 000 de pesos anuales, o lo que fuera necesario "sin perjuicio de la hipoteca general de las demás rentas de

[1] Rodríguez O., "Los primeros empréstitos mexicanos" pp. 60-69.

[2] *Ídem.* En realidad es casi imposible determinar con precisión la cantidad que finalmente recibió el gobierno mexicano debido tanto a las fluctuaciones del precio de los bonos como al hecho de que a menudo las entregas no se hicieron en metálico, sino en pagarés que durante su circulación sufrían algunos cambios en su precio.

la nación y de los arbitrios propios y peculiares que el actual Congreso General está meditando para cubrir los réditos y extinguir la deuda pública"[3]. Sin embargo, el pago de los tres primeros semestres se descontaría por adelantado del monto de deuda contratada, es decir, que el tesoro público no tendría que destinar nada de sus ingresos arancelarios a aquel fin hasta el segundo semestre de 1826[4].

A fines de 1825 el gobierno dispuso que se reservara no un tercio sino la mitad de los ingresos de las aduanas marítimas para crear el fondo de amortización de los dos préstamos. Al mismo tiempo advirtió que "por ningún pretexto, ni por autoridad alguna debe echarse mano ni de un grano de este fondo sea cual fuere la urgencia que para ello hubiere"[5]. Durante un tiempo, estos recursos permitieron al gobierno sortear con relativo éxito sus compromisos financieros en Inglaterra, pese al contexto adverso que tuvo que enfrentar en aquel país. Una crisis en el sistema financiero europeo llevó a la quiebra a las dos casas comerciales acreedoras del gobierno mexicano en febrero y agosto de 1826, respectivamente. Mientras México envió sus remesas financieras, sus bonos, a diferencia de los de otros países hispanoamericanos, mantuvieron un precio razonable en el mercado londinense[6].

En octubre de 1826, el ministro de Hacienda, Ignacio Esteva, advertía que si se mantenía el déficit en el presupuesto y la crisis financiera en Europa se prolongaba, sería muy difícil cumplir con las obligaciones financieras en el exterior. En ese momento, el ministro encaraba una arremetida de sus enemigos políticos quienes no dudaron en responsabilizarlo, tanto en la prensa como en la Cámara de Diputados, por los desequilibrios presupuestales. Esteva se defendió alegando que estas circunstancias obedecían en parte a la deuda de los estados por el contingente y el tabaco. Al mismo tiempo instó al Congreso a agilizar la aprobación y publicación del nuevo arancel

[3] "Oficio del Supremo Poder Ejecutivo de los Estados Unidos Mexicanos del 25 de agosto de 1824", publicado en *El Águila Mexicana,* núm. 153, 14 de septiembre de 1824, p. 3.

[4] *Ídem*.

[5] "Orden del presidente para que los administradores de aduanas marítimas separen la mitad de los ingresos federales para el servicio de la deuda externa y para la creación del fondo de amortización de la misma de 28 de diciembre de 1825", *El Águila Mexicana*, núm. 261, 31 de diciembre de 1825, p. 3. Esta misma orden fue publicada en la *Gaceta Diaria de México*, tomo 1, núm. 221, 30 de diciembre de 1825, p. 1.

[6] Rodríguez O., "Los primeros empréstitos mexicanos", pp. 70-77. Villegas Revueltas, *Deuda y diplomacia,* pp. 29-38.

para las aduanas marítimas que debía dinamizar el comercio internacional[7]. La embestida publicitaria contra Esteva arreció cuando corrieron noticias de que algunas letras emitidas por el gobierno en contra de la casa de Barclay, Richardson y Compañía habían sido rechazadas por ésta en Londres. El ministro se manifestó ignorante y desconcertado por estos rumores, pues aseguraba que había cubierto a tiempo los compromisos para garantizar la preservación del crédito nacional[8].

A pesar de las prevenciones tomadas, para octubre de 1827 el gobierno mexicano no fue capaz de cumplir con la remesa de dinero que debía enviar a Inglaterra, debido a que las arcas del erario estaban desprovistas de recursos. Ante las pocas esperanzas de incrementar los ingresos, el gobierno solicitó al poder legislativo una nueva autorización para contraer un tercer préstamo en Europa. Luego de intensas discusiones en el Congreso y en la prensa, los diputados denegaron la petición con el argumento de que si no era posible hacer frente a los compromisos de la deuda existente, tampoco podría encararse una nueva. Además, las expectativas de contratar deuda en condiciones favorables eran prácticamente nulas debido a la mengua del crédito nacional en los mercados financieros internacionales, situación imputada a la supuesta impericia del ministro José I. Esteva. La prueba de esto último, recalcaba *El descarado* autor del texto, era la ausencia total de ofertas cuando en el "periodo glorioso" de 1824 se "amontonaban proponentes" de crédito para el gobierno[9].

[7] "Satisfacción dada por el ministro de Hacienda a las proposiciones del sr. Paz en la Cámara de Diputados*", El Águila Mexicana*, núm. 180, 26 de octubre de 1826, pp. 1-2.

[8] Esteva aseguró que había enviado medio millón de pesos en agosto de 1826 con el sr. Camacho, que servirían para blindar el crédito público. Sus críticos señalaron que tal cantidad no sería suficiente para cubrir los gastos que debían erogarse en octubre por el servicio de la deuda. Además, lo instaban a que rindiera cuentas de los tres millones de pesos que, supuestamente, habían quedado en Londres para hacer frente a los compromisos del gobierno. "Editorial" *El Sol*. Núm. 1213, 9 de octubre de 1826, p. 1930. "Satisfacción dada por el ministro de Hacienda a las proposiciones del sr. Paz en la Cámara de Diputados*", El Águila Mexicana*, núm. 180, 26 de octubre de 1826, pp. 1-2. "Diafanización financiera, firmado por *El Opaco*", *El Sol*, núm. 1239, 6 de noviembre de 1826, pp. 2041-2042.

[9] "Comunicado: Lid Económica. Firmado por *El descarado*", *El Sol*, núm. 1178, 4 de septiembre de 1826, p. 1789. En la lista de oferentes de deuda en 1824, *el descarado* enuncia a Manning, Richards, a Jorge O´Gorman, apoderado de B. A. Goldschmith y hermano de Carlos Tadeo O´Gorman, cónsul general de S. M. B.; a Richard, Robert Staples y a León Harvey, primer comisionado del gobierno inglés de quien se afirma que "tuvo cierta intervención en el empréstito supletorio de Staples, cuyo comportamiento tan ajeno de su ministerio, parece

Durante el último trimestre de 1827 el precio de los bonos mexicanos en Londres no se desplomó gracias a los rumores de que el gobierno de Victoria pronto se pondría al corriente con sus pagos. Sin embargo, para principios de 1828, cuando se hizo evidente que los fondos no llegarían, los bonos y el crédito de la nación mexicana en el exterior se derrumbaron. En México se conminaba al gobierno a que tomara las medidas necesarias para evitar este daño, pues "el crédito de las naciones es como la virginidad, que no se pierde más que una vez"[10]. No obstante, nada se pudo hacer. El manto protector de la deuda inglesa se había diluido y la penuria volvió a mostrar su rostro.

La importancia del gasto en las finanzas públicas

Si se observa el registro de los ingresos ordinarios de la Hacienda pública nacional entre 1825 y 1830 salta a la vista que la recaudación, con excepción de los años fiscales de 1827-1828 y 1829-1830, fue superior a la cifra calculada en 1824. No obstante, los montos desagregados de cada rubro muestran comportamientos diferenciados. Los impuestos a las importaciones tuvieron el rendimiento más alto. Si bien entre 1827 y 1828 acusaron una reducción, sus cifras siempre fueron superiores a los 4 695 000 estimados en la ley de división de rentas de 1824. En promedio entre julio de 1825 y junio de 1830 representaron el 59,8% de los ingresos ordinarios; casi 16 puntos más del porcentaje proyectado.

En contrapartida, las entradas del estanco del tabaco y el contingente, que debían ser los otros dos pilares importantes del erario nacional, estuvieron muy por debajo de las cantidades presupuestadas. Sumados apenas promediaron el 20% del total de los ingresos hacendarios, cuando se había calculado que aportarían el 54%. Esto significa que durante aquellos años los tres soportes centrales de la Hacienda nacional generaron en promedio sólo del 79,8% de los ingresos ordinarios y no el 96% como se esperaba (véase el cuadro V.1). De cualquier modo, reiteramos, la cantidad recaudada superó la estimada por los constituyentes. Sin embargo, existió un déficit a lo largo del periodo, es decir, que el yerro mayor de éstos ocurrió en el cálculo del gasto.

---

no aprobó su gobierno". Véase también *El Sol*, números 1179 y 1180, 5 y 6 de septiembre de 1826, pp. 1794 y 1798.

[10] *El Amigo del Pueblo*, núm. IV, 2 de abril de 1828, pp. 2, 4-5.

Cuadro V.1

Presupuesto de 1824 e ingresos ordinarios de la Hacienda pública central, 1825-1830

	Presupuesto 1824	%	*1825-1826*	%	*1826-1827*	%	*1827-1828*	%	*1828-1829*	%	*1829-1830*	%
Impues tos al comercio exterior	4 695 000	44	7 205 097	65	8 530 340	69,8	6 093 674	58	6 520 359	58	4 841 837	49
Contingente de los Estados	3 115 000*	28	1 368 452	13	979 145	8	1 381 412	13	1 621 079	15	1 960 873	20
Estanco del Tabaco	2 500 000	24	1 356 127	12	914 948	7	1 212 463	11	1 013 159	9	841 375	12
Ingresos del Distrito y territorios federales	30 000	0,3	678 546	6	1 413 211	11,5	1 350 145	12	1 266 551	11	1 245 459	8
Pólvora			132 522	1	114 412	1			102 071	1	39 219	4
Correo	60 000	0,7	87 462	1	143 978	1,2	146 161	1,4	114 201	1	85 257	3
Lotería	50 000	0,6	49 153	0,5	45 512	0,4	47 683	0,5	32 197	0,3	41 258	1
2 % de circulación de moneda			48 525	0,4	99 642	0,9	95 533	1	73 190	0,7	84 815	0,9
Salinas	100 000	1	44 921	0,4	63 517	0,6	49 553	0,5	62 452	0,6	65 671	0,9
Bienes nacionales			32 673	0,3	18 988	0,6	52,609	0,5	5 432	0,05	346 836	0,7
Depósitos generales			12 329	0,2	23 978	0,03	161 827	1	238 617	2,2	284 618	0,4
Comisos			8 909	0,08	19 386	0,2	1 087	0,2	34 075	0,04		
Alcabala de tabaco	30 000	0,4	5 499	0,05								
Otros									160 944	1,4	134 858	0,3
Total	10 613 500		11 030 215		12 367 057	100	10 592 147		11 244 327		9 972 076	

* Como producto de las negociaciones al interior del Congreso y de las presiones de los estados se accedió a que éstos gozaran de una rebaja de un tercio durante el primer año contado a partir de la fecha en que cada estado se hiciera cargo de sus rentas, lo cual ocurrió entre octubre y diciembre de 1824. En consecuencia el monto total esperado para este primer año fue de 2 076 667 pesos. Mediante la ley de 11 de abril de 1826, se eximió del pago del contingente al estado de México debido a que la ciudad de México pasó a convertirse en un Distrito Federal. Por lo tanto la suma total estimada se redujo de 3 115 000 pesos a 2 140 000, casi un tercio menos del monto supuesto en la ley de agosto de 1824. Pero como en ese año sólo se pagaría la mitad, el erario debía recibir únicamente 1 070 000 pesos.

Fuente: *Memorias de Hacienda, 1825-1830.*

Es obvio que el presupuesto de gastos elaborado en agosto de 1824 estuvo muy abajo de las erogaciones efectivas; presupuesto que dicho sea de paso se consideraba estático, es decir, que no había motivo para que aumentara con el paso de los años. Los legisladores no vislumbraron razón alguna para suponer tal mudanza en virtud de que las funciones del gobierno central estaban debidamente delimitadas y restringidas.

Según la ley de división de rentas de agosto de 1824, el gasto ascendería a 9 481 783 pesos, de los cuales el 88% se usaría para que el gobierno central cumpliera con su función esencial: preservar la integridad territorial e independencia nacional, así como el orden interno, es decir, el gasto militar. El restante 12% se invertiría en los requerimientos operativos de los ministerios de Relaciones, de Justicia y Negocios Eclesiásticos, así como en el Ministerio de Hacienda. Es de notar que durante los cinco años que estamos analizando el porcentaje del gasto militar casi coincidió con la cifra proyectada. En números absolutos promedió 8 344 222 pesos anuales, sólo unas décimas porcentuales arriba de la cantidad presupuestada, a pesar de las erogaciones que supuso la campaña para repeler la invasión española de julio a septiembre de 1829. Esto significa que si bien el gasto del Ministerio de Guerra y Marina absorbió la mayor parte de los ingresos de la Hacienda pública, no fue el principal responsable de los déficit, si se considera que se ajustó casi totalmente a la composición del gasto previsto, aunque sin duda se trata de un porcentaje muy alto, reflejo del peso político de la institución castrense. Las proyecciones de gasto para los otros tres ministerios sí resultaron muy erradas. (cuadro V.2).

El gasto de aquellos tres ministerios se había calculado en 651,000 pesos, equivalentes al 7% del total. No obstante, su promedio anual entre 1825 y 1830 fue de 3 479 092; es decir, 534% más de la cifra estimada. El análisis desagregado de sus erogaciones evidencia que los ministerios de Relaciones y de Justicia y Negocios Eclesiásticos consumieron una cantidad insignificante. En cambio el gasto del de Hacienda rebasó con creces la suma presupuestada para los tres ministerios. De hecho, en el año fiscal de 1825-1826 sus gastos estuvieron por arriba de los cuatro millones de pesos; es decir, que las razones del desequilibrio del presupuesto de gastos se hallan fundamentalmente en las erogaciones hechas por el Ministerio de Hacienda (véase el cuadro V.3).

El análisis desagregado del gasto del Ministerio de Hacienda deja al descubierto cuáles fueron las causas del desbalance. Tal como se evidencia en el gráfico V.2, durante el año económico 1825-1826 más de la mitad de los

Cuadro V.2

Egresos de la Hacienda pública nacional, 1825-1830

	Presupuesto 1824	*1825-1826*	*1826-1827*	*1827-1828*	*1828-1829*	*1829-1830*
Ministerio de Relaciones		157, 752	222, 339	374, 128	321, 970	302, 630
Ministerio de Justicia y Negocios Eclesiásticos		83, 726	176, 396	163, 640	197, 551	141, 150
Ministerio de Hacienda	651, 000*	4 011 908	3 013 474	1 028 973	3 719 710	3 480 114
Poder Legislativo	440, 000	338, 835	476, 664	373, 896	397, 703	265, 699
Presidencia de la República	13, 000	41, 000	46, 000	41, 885	23, 989	42, 500
Ministerio de Guerra y Marina	8 322 783	7 895 323	10 155 870	8 822 561	7 192 081	7 655 274
Total	9 426 782.74	12 528 544	14 090 743	10 805 083	11 853 004	11 887 367

*Incluye los ministerios de Relaciones, Justicia y Negocios eclesiásticos y de Hacienda.

Fuente: *Memorias de Hacienda, 1825-1830*

Cuadro V.3

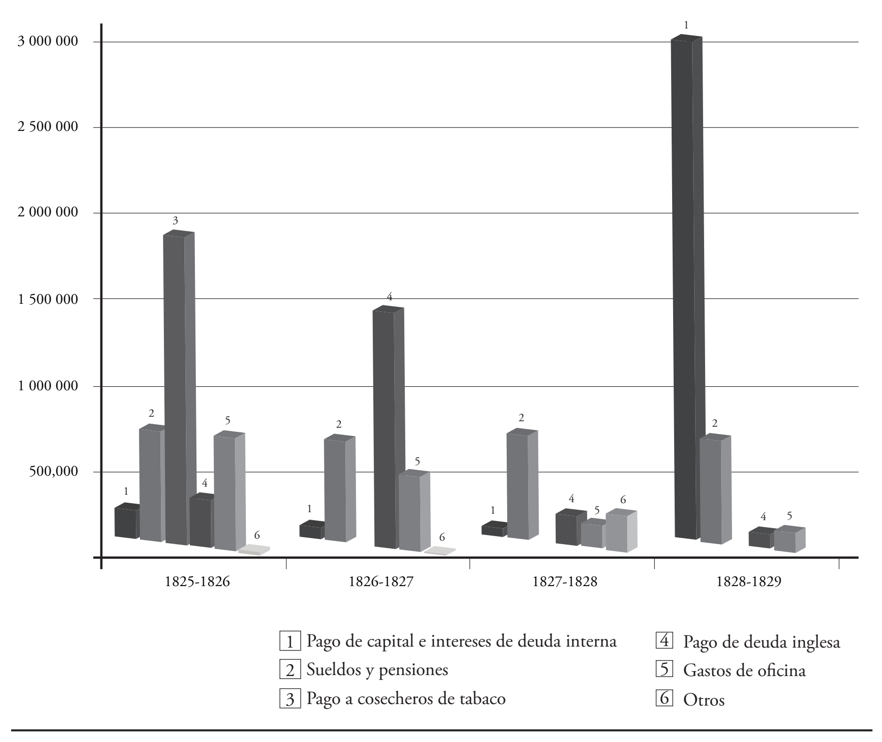
Gasto de los Ministerios de Estado con excepción del de Guerra y Marina

	1825-1826	*1826-1827*	*1827-1828*	*1828-1829*
Ministerio de Relaciones	198,755	222,339	374,130	321,971
Ministerio de Justicia y negocios eclesiásticos	83,729	147,581	163,641	197,552
Ministerio de Hacienda	4 011 866	3 013 466	1 575 621	4 222 867
Total	4 294 392	3 383 394	2 155 282	4 742 390

Fuente: *Memorias de Hacienda, 1825-1830.*

Gráfico V.2

Egresos del Ministerio de Hacienda, 1825-1829.



Fuente: *Memorias de Hacienda, 1825-1836.*

gastos del ministerio, 1 858 574 pesos, fueron utilizados para cubrir una parte de la deuda acumulada con los cosecheros de tabaco. Esta inversión no necesariamente tenía como objetivo reactivar el estanco del tabaco, sino que pudo haber obedecido a que la casa Manning & Marshall, una de las acreedoras del gobierno mexicano, solicitó y se aprobó que entregara en tabaco una parte de los recursos que prestaría al gobierno mexicano. La casa compraba el tabaco a los cosecheros a un precio menor al ofrecido por el monopolio gubernamental, con la ventaja para éstos de que pagaba en efectivo al momento de la compra o incluso antes, y posteriormente lo entregaba al gobierno al precio preestablecido. De este modo maximizaban sus utilidades no sólo por el servicio del

préstamo sino también por la compra de tabaco[11]. Sin embargo, la Hacienda pública sólo estaba cambiando su deuda con los cosecheros por deuda externa.

Es significativo que los gastos de oficina, sueldos y pensiones sumaran 1 344 536 pesos durante ese primer año, es decir, más del doble de la cantidad asignada en agosto de 1824 a los ministerios de Hacienda, Relaciones, Justicia y Negocios Eclesiásticos juntos. Esto pudo obedecer a que los constituyentes carecían de una percepción realista acerca del tamaño de la burocracia, aunque me inclino más a pensar que omitieron la deuda acumulada con sus integrantes al momento de hacer los cálculos. De hecho, en mi opinión el yerro en la proyección de los gastos obedeció, sobre todo, a que no se consideró el costo de la enorme deuda pública acumulada —interna y externa— ni mucho menos se previó que habría necesidad de contratar más.

En 1826 y 1827 el costo de la deuda inglesa ocupó el grueso del gasto del Ministerio de Hacienda. En el primer año el gobierno mexicano aún recibió cantidades significativas por ese concepto, pero a partir de 1827 tuvo que empezar a reembolsar fuertes sumas. Este año se agotaron los recursos del préstamo externo, al mismo tiempo las casas comerciales inglesas acreedoras se declararon en quiebra, lo que obligó al gobierno mexicano a remitir fuertes sumas de dinero a Inglaterra para evitar el desplome total del crédito público en los mercados internacionales. De manera paralela había que encarar otros gastos internos impostergables. Para el año fiscal de 1828-1829 el gobierno fue presionado y obligado a entregar más de 3 000 000 de pesos, a cuenta de la deuda interna acumulada en los años previos. De manera más puntual, se puede afirmar que entre julio de 1825 y junio de 1830 el desequilibrio entre gastos e ingresos estuvo causado fundamentalmente por los costos de la deuda, tanto interna como externa. Veamos ahora las formas mediante las cuales se encaró esa situación.

Un valioso paliativo: las rentas del Distrito Federal

El aporte de los contribuyentes que habitaban el reducido territorio del Distrito Federal sobre los cuales el gobierno nacional ejercía una potestad fiscal más o menos efectiva fue crucial para paliar los desequilibrios presupuesta-

[11] *Vid*. "Comunicado anónimo", *El Sol,* año 4, núm. 1196, 22 de septiembre de 1826, p. 1860. "Comunicado firmado por *Urbano Cortés*", *El Sol*, núm. 1206, 2 de octubre de 1826, p. 1901. "Comunicado firmado por *El mismo sabedor*", *El Sol*, núm. 1207, 3 de octubre de 1826, p. 1905. "Comunicado anónimo", *El Sol*, 1205, núm. 1 de octubre de 1826, pp. 1896-1897.

rios. Es fundamental, por tanto, resaltar la importancia que tuvieron estos recursos para evitar que el déficit fuera mayor. La exención del Estado de México del pago del contingente como indemnización por la pérdida de la Ciudad de México para formar el Distrito Federal, supuso que la Hacienda nacional perdiera 975,000 pesos, es decir, el 31% de la cantidad presupuesta por ese concepto. No obstante, el arreglo resultó favorable, pues las rentas del Distrito Federal compensaron con creces aquella suma. Los 30,000 pesos que se esperaban de los territorios federales se elevaron a 1 190 783 en promedio entre 1825 y 1830, cuya proporción mayor, de hecho casi total, correspondió al Distrito Federal[12]. Los ingresos de los poco poblados y en su mayor parte distantes territorios federales no fueron significativos. En promedio la recaudación del Distrito y territorios federales estuvo muy cercana a la suma agregada de las aportaciones de los estados por concepto del contingente y superó a las del estanco del tabaco. A pesar de que Marcello Carmagnani opina lo contrario, la erección del Distrito Federal fue ventajosa para la administración central, toda vez que se convirtió en una importante fuente de recursos que no había sido considerada como tal en el pacto fiscal de 1824. Cierto que supuso que los contribuyentes de este territorio resintieran una creciente carga fiscal a medida que las necesidades del erario aumentaban. La suma global de los impuestos internos proporcionados por los contribuyentes del Distrito Federal fue ligeramente menor a la que aportaron por el contingente los habitantes de todos los estados de la federación.

A pesar de que se impuso una pesada carga fiscal a la población del Distrito Federal, razones políticas y financieras establecieron un límite a la suma que podía recaudarse. La necesidad de contar con un apoyo político restringía las pretensiones del gobierno general de exigir demasiados impuestos y contribuciones, pero además se corría el riesgo de asfixiar las actividades económicas si se afectaba la masa de capitales necesarias para sustentarlas.

Es probable que la importancia de los ingresos reunidos en el Distrito Federal sea mayor a la que el análisis contable evidencia. Ernest Sánchez San-

[12] Estas cifras son similares a las que calculó la legislatura del Estado de México en 1830, según la cual la pérdida de la Ciudad de México había supuesto una merma para su erario de cerca de 1 200 000 pesos. De ahí que aunque se le hubiera eximido del pago de su contingente de 900,000 pesos, arrastraba un pérdida de 300,000 mensuales. *Iniciativa que el Honorable Congreso del Estado de México dirige a la Cámara de Senadores de la Unión pidiendo que no apruebe en cuanto a este Estado el acuerdo de la de diputados, relativo a imponer un 40 por 100 sobre las rentas de todos los de la federación,* Toluca, Imprenta del Gobierno dirigida por el C. Juan Matute y González, 1830.

tiró sugiere que los gravámenes sobre el comercio interior controlados por la federación pudieron haber permitido la ampliación del gasto del Congreso General, de la presidencia y vicepresidencia de la república, de la Secretaría de Relaciones Interiores y Exteriores y la de Justicia y Negocios eclesiásticos. Evidentemente, cuando el autor habla de impuestos interiores debemos considerar que se cobraban casi totalmente en la capital del país. Su hipótesis es verosímil debido a que dichos recursos entraban directamente a la tesorería general, a diferencia de los ingresos federales reunidos en las provincias que a menudo se utilizaban en el mismo sitio para cubrir los gastos militares y la deuda pública. En otras palabras, el Distrito Federal proporcionaba un alto porcentaje de los ingresos líquidos de que disponía el erario nacional[13].

El retorno de los agiotistas

¿De qué manera se financió el constante déficit?, es la pregunta obligada que surge del comportamiento de los ingresos y egresos entre 1825 y 1829. Las dificultades políticas para hacer valer la potestad fiscal del gobierno nacional sobre la mayor parte de la población del país, a pesar de que el Congreso estaba facultado constitucionalmente para imponer contribuciones en todo el país, obligó a hacer del endeudamiento público el principal recurso para equilibrar el presupuesto. En estas circunstancias, el 21 de noviembre de 1827 el Legislativo nacional autorizó al gobierno de Guadalupe Victoria para contraer deuda interna hasta por ocho millones de pesos "sin obligación de premio alguno"; una mitad en metálico y la otra en bonos de deuda pública acreditada. Estos documentos serían tomados sólo al 56% de su valor nominal o menos si fuera posible. Para amortizar la deuda se echaría mano de 100,000 pesos mensuales de las aduanas y 35,000 del estanco del tabaco durante los siguientes cinco años. El préstamo se destinaría a saldar los haberes rezagados de las guarniciones de Yucatán, Chiapas, Nuevo México, estado de Oriente y Veracruz; a amortizar los dividendos de la deuda inglesa hasta el mes de diciembre de ese año; al pago de libranzas; a cubrir el importe del buque *Congreso* comprado al gobierno de Chile y de otro más que se había mandado fabricar en Estados Unidos de América; al pago de los sueldos y gastos del servicio exterior, así como a saldar parte de la deuda acumulada con los cosecheros de tabaco[14].

[13] Sánchez Santiró, *Las alcabalas mexicanas*, pp. 127-129.

[14] "Ley de 21 noviembre de 1827. Se autoriza al gobierno a un préstamo de cuatro mi-

No obstante, muy pronto se hizo evidente que los potenciales agiotistas estaban poco dispuestos a aceptar las estrictas condiciones del gobierno. Según el decreto, el dinero en metálico debía reunirse en los siguientes tres meses; sin embargo, transcurrió un mes sin que se concertara ningún préstamo. En consecuencia, el 24 de diciembre se tuvieron que ofrecer condiciones más ventajosas para los dueños del dinero. Se suprimió la restricción del 56% como pago máximo por los bonos y se dispuso cubrirlos al precio "que convenga el gobierno con los contratistas"[15]. Ni siquiera así se pudieron conseguir recursos de manera expedita. Los dos primeros contratos se materializaron hasta el mes de abril de 1828 cuando Jorge Follín y Ángel González Echeverría accedieron a prestar al gobierno 122,000 y 126,000 pesos, respectivamente. A pesar de que se había dispuesto que una mitad se recibiera en metálico y la otra en bonos de deuda, el gobierno nacional sólo recibió el 39% en efectivo, es decir, 140,000 pesos. Pagó los bonos a un 87% de su valor nominal. Los contratos futuros seguirían un esquema similar evidenciando así la debilidad del Ejecutivo central y la poca confianza que en él tenían los detentadores del capital. En el año fiscal de 1827-1828, que concluyó en junio, sólo se consiguieron prestados 289,000 pesos en metálico aunque se reconoció una deuda de 967,000. Pese a ello, casi fue suficiente para equilibrar el presupuesto de ese año (véase el gráfico V.3).

Recordemos que la autorización de noviembre de 1827 era para endeudarse hasta por ocho millones de pesos. Para septiembre del siguiente año la deuda contraída era apenas de 1 102 062 pesos, pero el gobierno sólo había recibido 328,786 en metálico. Por consiguiente, el 3 octubre de 1828 el poder legislativo facultó al Ejecutivo nacional para contraer un préstamo por 3 000 000 de pesos en metálico sin especificar el porcentaje que podría recibirse en bonos de deuda pública. Se estipuló que si el metálico reunido hasta esa fecha excedía el millón de pesos, sería tomado a cuenta de los tres millones, es decir, que sólo se contrataría deuda por la diferencia resultante. Como no era el caso, se entendía que podrían contratarse los tres millones íntegros. Si el dinero se conseguía en el exterior, se destinaría a su amortización la mitad de los derechos arancelarios que generaran las importaciones provenientes del país de origen del prestatario. Si la deuda se contrataba en

---

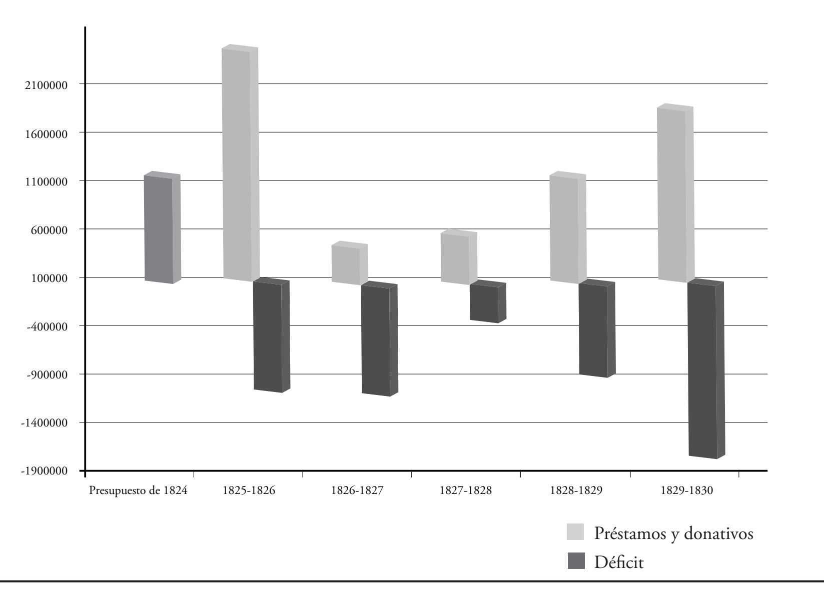
llones" y "Aclaraciones a la ley de 21 de noviembre último sobre préstamo de cuatro millones, 24 de diciembre de 1827", Dublán y Lozano, *La legislación*, leyes 537 y 540, pp. 46 y 48-49.

[15] "Aclaraciones a la ley de 21 de noviembre último sobre préstamo de cuatro millones, 24 de diciembre de 1827", Dublán y Lozano, *La legislación*, ley 540, pp. 48-49.

el país, se pagaría con la cuarta parte de los derechos cobrados a las importaciones que ingresaran por la aduana de Veracruz[16].

Gráfico V.3

Egresos del Ministerio de Hacienda, 1825-1829.



Fuente: *Memorias de Hacienda, 1825-1836.*

El dinero en metálico no se reunió en el plazo estipulado; por consiguiente se tuvo que ir ampliando. El 15 de mayo de 1829, ya durante el gobierno de Vicente Guerrero, es decir, año y medio después, aún se estaba recaudando dicho préstamo, de ahí que nuevamente se extendiera el término otros cuatro meses. Asimismo, se autorizó al gobierno a emitir bonos de deuda en contra de las aduanas, siempre y cuando el premio no excediera de 12,5%[17]. Gracias a estas medidas, para el año fiscal de 1828-1829 se reunió poco más de un

[16] "Ley de 3 de octubre de 1828. Se faculta al gobierno para que pueda negociar un empréstito de tres millones de pesos", en Dublán y Lozano, *La legislación*, núm. 383, pp. 80-81.

[17] "Ley del de mayo de 1829. Aclaración de los decretos que expresa sobre autorización al gobierno para recibir préstamos, y sobre prórroga del plazo que se le fijó; se le autoriza para emitir letras y se previene que cumpla con el decreto de tres de octubre de 1828", en Dublán y Lozano, *La legislación*, núm. 641, p. 109.

millón de pesos en metálico, aunque aun así se trató de una cifra muy inferior a la que el Congreso había autorizado. A cambio se tuvo que reconocer un préstamo de casi tres millones de pesos en papel de tal manera que la deuda contratada se aproximó a los 4 000 000 (véase el cuadro V.4).

Cuadro V.4

Deuda contratada por la Hacienda pública nacional de abril de 1828 a junio de 1829

Prestamista	*Precio nominal de los bonos de deuda*	*% a que se tomaron*	*Préstamo en bonos*	*Préstamo en metálico*	*%*	*Deuda total**
Manuel de Lizardi	508, 649	90	458, 462	111, 043	19,5	569, 505
Cosme Sánchez de Aparicio	362, 125	90	326, 147	94, 852	22,5	420, 999
Ángel González y Echeverria	301, 599	88	265, 842	137, 601	34	403, 443
Juan Bautista Lobo	313, 733	89	279, 919	114, 119	29	394, 038
Gustavo Shedenheida	339, 246	89	302, 000	58, 000	16	360, 000
Juan Manuel Lasqueti	180, 039	85	153, 414	117, 864	43	271, 278
Manning y Marshall	144, 996	89	129, 596	75, 004	36,5	204, 600
José Olazábal e hijos	143, 266	89,5	128, 151	43, 157	25	171, 308
Antonio Alonso Terán	71, 835	89	64, 000	64, 000	50	128, 000
Jorge Follín	88, 576	91	80, 413	41, 217	34	121, 630
Antonio de Garay	68, 376	91	62, 000	42, 893	41	104, 893
Eduardo Wilson	75, 821	86	65, 055	37, 057	36	102, 112
Carlos A. Uhde.	55, 698	90	50, 000	20, 000	28,5	70, 000
Adouc. y Plantevigne	35, 663	86	30, 659	30, 659	50	61, 318
Ramón Martínez de Arellano	48, 884	90	44, 000	16, 000	26,5	60, 000
Anselmo Zurrutuza	45, 966	61	28, 174	27, 134	49	55, 308
Tayler Bales y compañía y Gustavo Schedenheida	27, 531	86	23, 676	23, 676	50	47, 352
Daniel O'Ryan	31, 448	88	27, 746	17, 746	39	45, 492
Leverger Hermanos	30, 565	87	26, 500	15, 500	37	42, 000
Exter Geaves y compañía y Manuel Villa y Cosío	26, 141	89	23, 364	10, 759	31,5	34, 123
Estevan Antuñano y compañía	17, 518	95,5	16, 745	16, 745	50	33, 490

Roberto P. Staples y compañía	19, 715	82,5	16, 269	16, 269	50	32, 538
Peña Hermanos	16, 123	81	13, 076	9, 460	42	22, 536
Laguerenne Burdel y compañía	19, 438	72	14, 000	7, 500	35	21, 500
Antonio Echeverria	15, 628	89,5	14, 000	6, 000	30	20, 000
Labater Riesse y compañía	15, 628	89,5	14, 000	6, 000	30	20, 000
Francisco Agüero	11, 540	86	9, 924	9, 924	50	19, 848
Tayler Bales y compañía	8, 345	86	7, 177	7, 177	50	14, 354
Casa Bechrman y Muller	7, 363	86	6, 332	6, 332	50	12, 664
Pascual Villar	8, 977	89	8, 000	4, 000	33	12, 000
Julián Llano	6, 193	80	4, 954	4, 954	50	9, 908
Antonio Uzcola	6, 151	89,5	5, 500	2, 500	31	8, 000
Pedro Romero Moctezuma	5, 206	90	4, 684	1, 716	27	6, 400
Francisco Escobar	3, 994	89	3, 547	1, 947	35,5	5, 494
Crox y compañía	2, 700	86	2, 322	2, 322	50	4, 644
TOTAL	3 064 676	88,5	2 709 648	1 201 127	31	3 910 775

*La deuda total asumida resulta de la suma del precio real a que fueron tomados los bonos más la cantidad recibida en metálico.

Fuente: *Razón de los préstamos que ha negociado el Supremo Gobierno de la Federación en virtud de la autorización concedida por los decretos del Congreso General de 21 de noviembre y 24 de diciembre del año de 1827, 3 de octubre y 20 de noviembre de 1828…* México, Imprenta del Correo a la Dirección del C. Florencio Aburto, 1829.

La aquiescencia para contratar deuda en el exterior no significó el acceso del gobierno mexicano a las plazas internacionales del dinero donde su crédito se había diluido; en realidad sólo permitió que las casas comerciales extranjeras asentadas en el territorio nacional pudieran participar en el que se perfilaba ya como un jugoso negocio: prestarle dinero al erario federal. Tal como se puede apreciar en el cuadro V.4, a partir del mes de octubre de 1828 las casas comerciales extranjeras tuvieron una participación significativa como prestamistas del gobierno. Sólo entregaban al gobierno pequeñas cantidades en metálico, pues la mayor parte del préstamo lo hicieron en bonos de deuda pública que el primero les recibía en promedio al 88% de su valor nominal. Nada mal para los agiotistas puesto que en el mercado interno el precio de dichos documentos oscilaba entre el 20 y el 50%. Sólo los certificados de los cosecheros de tabaco

que presentaron los agiotistas fueron tomados a la par, aunque representaron un porcentaje menor respecto a la suma total del papel recibido.

Como se señaló, la primera anuencia del Congreso para contraer deuda señalaba que no debía pagarse ningún interés. Quizá se suponía que la aceptación de bonos de deuda pública por un valor superior al que habían sido adquiridos por los tenedores —circulaban hasta al 20% de su valor nominal— sería un premio suficiente para los prestamistas. Los decretos posteriores nada dijeron sobre este punto, lo que no implica necesariamente que el gobierno se haya abstenido de pagar intereses por la deuda adquirida entre 1828 y 1829[18]. De cualquier modo, la diferencia entre el precio de compra de los bonos y el pagado por el gobierno debe haber compensado ampliamente a los agiotistas.

Otra alternativa para paliar el desequilibrio presupuestario que se adoptó en las postrimerías del gobierno de Victoria fue la emisión de moneda de cobre. El 28 de marzo de 1829 el órgano legislativo otorgó su consentimiento para que el gobierno acuñara 600,000 pesos de dicho metal, que circularía por un año sólo en el Distrito y territorios federales. Una vez vencido el plazo la moneda se amortizaría por su valor nominal y no se aceptaría como moneda corriente[19]. No hay información sobre el resultado de esta disposición; no obstante, puesto que se adoptó en un contexto de inestabilidad política debido a la rebelión que llevará a Vicente Guerrero a la presidencia un mes después, es probable que no se haya materializado.

Tensiones por el pago del contingente

La invasión española supuso un problema inesperado para el erario nacional. Las noticias sobre el inminente intento de reconquista española obligaron al gobierno de Victoria a buscar otros medios para agenciarse recursos que permitieran encarar la guerra[20]. Con este objetivo, el 4 de octubre de 1828, un

[18] No podemos asegurar de manera tajante que no se hayan pagado intereses por los préstamos, sólo que los documentos no consignan su pago. Enrique Canudas Sandoval asegura que Manuel Lizardi y Ángel González y Echeverría recibieron 536 y 232%, respectivamente, por los préstamos hechos en junio de 1828. El problema es que no ofrece ninguna fuente que permita corroborar su dicho. Canudas Sandoval, *Las venas de plata,* p. 876.

[19] “Ley de 28 de marzo de 1829. Se faculta al gobierno para acuñar seiscientos mil pesos en moneda de cobre”, Dublán y Lozano, *La legislación*, núm. 620, p. 101.

[20] Para una revisión de los proyectos de España para invadir México antes de 1829, véase García Martínez, “La independencia en vilo”.

día después de autorizar la contratación de deuda hasta por tres millones de pesos en metálico, el Congreso General autorizó el prorrateo de 600,000 pesos entre los estados que entregarían en seis partes durante igual número de meses. Dicha suma sería tomada como adelanto del pago del contingente de ese o el siguiente año fiscal, es decir, que en sentido estricto no se trataba de un contingente extraordinario, como se denominó. Sólo sería un pago excepcional para los dos estados que estaban exentos del contingente, es decir, para el de México y Chiapas. En caso de que alguna entidad se resistiera a cumplir, el gobierno nacional quedaba facultado para intervenir sus rentas[21].

Cuadro V.5

Adelanto forzoso a cuenta del contingente decretado el 4 de octubre de 1828

Estado	*Cuota asignada*	*Suma entregada*	*Estado*	*Cuota asignada*	*Suma entregada*
Chiapas	4,000	4,000	Querétaro	10,000	10,000
Chihuahua	10,000	10,000	San Luis Potosí	30,000	7,498
Coahuila y Texas	4,000	2,666	Sonora y Sinaloa	5,000	4,166
Durango	30,000	0	Tabasco	4,000	4,000
Guanajuato	54,000	0	Tamaulipas	4,000	0
México	100,000	0	Veracruz	58,000	58,000
Michoacán	30,000	30,000	Jalisco	56,000	0
Nuevo León	5,000	5,000	Yucatán	40,000	40,000
Oaxaca	58,000	3,500	Zacatecas	66,000	66,000
Puebla	32,000	0			
Totales	Cuota asignada 600,000		Cantidad entregada 244,828		Porcentaje 41%

Fuente: "Ley de 4 de octubre de 1828. Se prorratean para gastos de guerra entre los estados, seiscientos mil pesos", en Dublán y Lozano, *La legislación*, núm. 584, p. 81. *Memorias de Hacienda, 1828-1829* y *1829-1830*.

La reacción desde los estados no se hizo esperar. La legislatura del estado de México expuso su desacuerdo alegando que carecía de recursos suficientes para hacer el pago. En contrapartida, sugirió cubrir la cuota asignada con las existencias de tabaco que el estado no había podido comercializar a consecuencia de la avasalladora competencia del contrabando y cuyo pago adeudaba a la federación. La propuesta era inaceptable para el erario nacional, pues

[21] "Ley de 4 de octubre de 1828. Se prorratean para gastos de guerra entre los Estados, seiscientos mil pesos", en Dublán y Lozano, *La legislación*, núm. 584, p. 81

significaba renunciar a una deuda activa sin muchas esperanzas de vender el tabaco que probablemente se pudriría en sus almacenes[22].

Hasta el 30 de junio de 1829, ya durante el gobierno de Vicente Guerrero, los resultados del adelanto habían sido francamente desalentadores para el erario nacional. Sólo había recaudado 185,107 pesos equivalentes al 31% del monto solicitado. Únicamente diez estados habían respondido al llamado. De ellos sólo tres cubrieron la totalidad de la cuota: Querétaro, Yucatán y Zacatecas. Debido a las instancias de Lorenzo de Zavala, ministro de Hacienda, se consiguió que otros estados pagaran extemporáneamente, de modo que al final se pudieron reunir 244,828 pesos, es decir, el 41% (cuadro V.5).

En resumen, la administración central quedó atrapada en una creciente espiral de endeudamiento interno afianzado por los aranceles, única fuente de ingresos que había estado a la altura de las expectativas, y en menor grado por la aduana de la Ciudad de México. La idea de que los primeros cuatro años de gobierno republicano gozaron de una estabilidad financiera debe ser matizada con la aclaración de que a partir de 1828 se tuvo que acudir al mercado interno de capitales, luego del fin de los recursos del préstamo inglés, de la crisis del sistema financiero británico y la caída del crédito nacional en los mercados externos de capital. En estas circunstancias fue prácticamente imposible apoyarse en el sistema financiero internacional en los años siguientes[23]. También debe suavizarse el lugar común de que el erario padeció una penuria sin fin, pues entre 1824 y 1827, a diferencia del periodo de 1821-1823, hubo recursos suficientes para afrontar los gastos de la administración pública. Mientras existió la posibilidad de conseguir dinero prestado la presencia del déficit no supuso necesariamente un estado de penuria[24].

Es importante insistir que buena parte del déficit fue producto de las erogaciones del erario para afrontar los costos de la deuda interna heredada de

[22] "Dictamen de la Comisión de Hacienda del congreso del Estado de México", *El Águila Mexicana*, núm. 293, 19 de octubre de 1828, p. 3.

[23] El 28 de octubre de 1828, el gobierno llevó a cabo una reorganización de la deuda inglesa vencida, expidiendo nuevos documentos con un interés del 5 y 6%, según si se trataba del primer o segundo empréstito. Sin embargo, la medida no parece haber tenido el efecto deseado de apuntalar el decaído crédito público en el exterior. "Ley de 28 de octubre de 1828. Sobre capitalización de los créditos de los dividendos vencidos en Londres", en Dublán y Lozano, *La legislación*, núm. 587, pp. 86-87.

[24] Como ya se apuntó la idea de la penuria sin fin aparece en la mayor parte de la historiografía decimonónica y del siglo XX que toca el tema, aunque el término fue utilizado en un libro reciente sobre los impuestos en México. Aboites y Jáuregui, *Penuria sin fin.*

la etapa colonial y del periodo de 1821-1823. Otra parte fue consecuencia de un cálculo errado u omiso de las necesidades de la administración pública en su conjunto, sobre todo de los gastos en salarios, pensiones y gastos de oficina. Esto significa que el endeudamiento contraído entre 1824 y 1829 estuvo destinado a satisfacer las exigencias de los jubilados, cesantes y empleados del gobierno, pero sobre todo las del sector mercantil, que había apuntalado al gobierno virreinal primero y luego al mexicano.

Estas circunstancias evidencian un fenómeno difícil de explicar a la luz de la historiografía acumulada y de los documentos consultados para esta investigación: la ausencia de los acreedores de la Hacienda nacional en las discusiones y negociaciones que darían forma al pacto fiscal federal. Dicho de otra manera, falta explicar por qué no se consideró el pesado fardo de la deuda interna heredada por el primer gobierno republicano a la hora de formular la ley de división de rentas de 1824 y de estimar el presupuesto de gastos. Tal pareciera que los actores que decidieron la estructura hacendaria del naciente Estado fueron los gobiernos provinciales, los congresistas y en menor medida el Ministerio de Hacienda. ¿Por qué no se consideró la deuda interna si ya era obvio desde 1821, a pesar de que no se podía precisar su monto exacto, que su costo sería muy alto para el erario? ¿Fue una reacción contra las decisiones tomadas por Iturbide y por tanto, no había intención de cumplir con ellas? ¿Acaso buscaban la manera de evitar tener que transferir una parte mayor de sus rentas al erario central? Como sea, la omisión de este asunto en el pacto fiscal federal sería una de las causas centrales de los desbalances posteriores en los presupuestos hacendarios y que tendrían un comportamiento progresivo. Ese fue el legado que recibió la administración de Vicente Guerrero, con su flamante ministro de Hacienda, Lorenzo de Zavala. En las siguientes páginas analizaremos las maneras en que el gobierno del caudillo sureño enfrentó esta situación agravada por la invasión de las tropas españolas comandadas por Isidro Barradas, en especial las reformas proyectadas por Zavala, y que podríamos llamar “estructurales”, con el fin de aumentar los recursos de la Hacienda pública.

Las congojas de un ministro liberal

Cuando Vicente Guerrero asumió la presidencia de la República, el 1º de abril de 1829, las arcas del gobierno nacional estaban vacías. Sería tarea de su ministro de Hacienda encontrar las fuentes de recursos para apuntalar la frágil

administración que no sólo enfrentaba las carencias financieras, sino también los fuertes cuestionamientos de sus detractores políticos por haberse constituido mediante actos ilegales y violentos. El señalamiento de que Guerrero y Zavala habían estado detrás del saqueo del mercado del Parián, ubicado en pleno corazón de la capital del país, ocurrido en diciembre de 1828, había generado una enorme desconfianza en importantes sectores de la clase política moderada y conservadora, así como de la élite económica[25].

Durante la campaña presidencial, Zavala había insistido en que si se elegía a Guerrero su gobierno defendería el sistema federal ante los supuestos intentos del partido escocés por implantar una república centralista. Sin embargo, en su análisis del estado de la Hacienda pública, que publicó unos días antes de hacerse cargo del ministerio, señalaba que el pacto federal vigente era una de las causas principales de la bancarrota al no permitir al gobierno general recaudar los recursos necesarios. De hecho, pese al discurso de campaña, el proyecto general de Zavala contemplaba reducir las facultades hacendarias de las entidades federativas con el objetivo de incrementar las rentas de la administración central, reestructurar las rentas coloniales que estaban vigentes y abstenerse de contratar deuda[26].

El 23 de abril, cuatro días después de haber asumido la cartera de Hacienda, Zavala se presentó ante el Congreso General para rendir un informe sobre el estado de las finanzas públicas[27]. El cuadro que describió era desolador. Los impuestos marítimos habían descendido a consecuencia de la caída de las importaciones ocasionada por los sucesos del Parián, así como por el inminente arribo de la flota invasora española a las costas mexicanas. Para colmo, se había heredado de la administración anterior una deuda interna de millón y medio de pesos cuya amortización recaía sobre los aranceles marítimos, sin contar la deuda antigua. Según su dicho, los comerciantes solían pagar únicamente la mitad de los aranceles en metálico, mientras que el resto lo cubrían con bonos de deuda pública cuyo precio en el mercado era del 10 al 20% de su valor nominal, pero era tomado por el gobierno a la par o en el mejor de los casos con un descuento del 15%. Todo ello explicaría por

[25] Una buena síntesis sobre los aspectos políticos del gobierno de Vicente Guerrero es la de Ávila Rueda, "La presidencia de Vicente Guerrero", pp. 77-96.

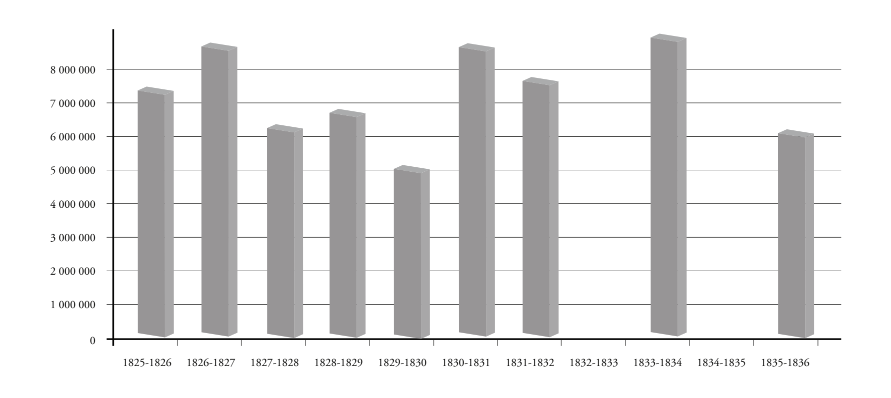
[26] Serrano Ortega, "Tensar hasta romperse", pp. 95-97.

[27] Del 1º al 14 de abril fungió como ministro de Hacienda Bernardo González Angulo. Fue remplazado por el general Francisco Moctezuma, quien ejerció el cargo durante tres días para entregarlo a Lorenzo de Zavala. Bocanegra, *Memorias para la historia*, p. 63.

qué en el año fiscal de 1828-1829 los ingresos arancelarios cayeron un 29% respecto al año de 1826-1827 (véase el gráfico V.4)[28].

Gráfico V.4

Ingresos por impuestos al comercio exterior, 1825-1836.



Fuente: *Memorias de Hacienda, 1825-1830*

La mayoría de los estados había suspendido el envío de su contingente, así como el pago de su deuda por el tabaco en rama recibido. De hecho la renta del tabaco casi se había extinguido, por consiguiente, el mercado había quedado en manos de los contrabandistas. La deuda de los estados por el contingente, acumulada desde 1824, ascendía a 3 000 000 de pesos y sólo ingresaban a las arcas 150,000 pesos mensuales, producto, casi en su totalidad, de las remisiones que hacían los gobiernos de Veracruz, Durango y Yucatán. No obstante, en realidad se trataba de ingresos nominales pues el efectivo se empleaba en la manutención de los cuerpos militares asentados en esas mismas entidades. En el caso de Yucatán, su aporte no era suficiente ni siquiera para cubrir dichos gastos. A pesar de que el gobierno de Zacatecas también pagaba puntualmente su cuota, el erario nacional no se beneficiaba en nada de esos recursos en razón de que se habían hipotecado por tres meses para el pago de deuda interna[29]. Las rentas de la capital del país en los últimos nueve meses habían ascendido a 790,000 pesos, cifra que apenas representaba

[28] Zavala, *Ensayo histórico,* t. II, pp. 125-129.
[29] *Ibídem,* pp. 128-129 y 132-133.

una séptima parte de los gastos ejercidos en el Distrito Federal. De hecho, la Tesorería General del Distrito Federal adeudaba 318,645 pesos a las tropas acantonadas en esa ciudad por salarios vencidos[30].

Lorenzo de Zavala instó a los congresistas a tomar medidas urgentes para afrontar el déficit de más de tres millones de pesos. Asimismo, los conminó a buscar soluciones para el restablecimiento del crédito público, de modo que los acreedores tuvieran garantías de la restitución de sus capitales, pues en ese momento era casi imposible obtener préstamos internos, no sólo por la falta de confianza en el gobierno, sino también por la descapitalización que estaba provocando la expulsión de españoles. Por su parte, se comprometió a presentar en breve propuestas para llevar a cabo una reforma a fondo de la Hacienda nacional, como en efecto lo hizo[31].

El proyecto hacendario de Zavala girará en torno a la creación de las contribuciones directas. Sin embargo, la férrea oposición de la mayoría de los gobiernos estatales y de algunos grupos económicos, así como la invasión española, arruinaron sus planes. Es importante subrayar que la política hacendaria, como toda la administración de Guerrero, estuvo condicionada por la amenaza española que se materializó entre julio y septiembre de 1829. De hecho, como se señaló, desde antes de que finalizara el gobierno de Guadalupe Victoria, se habían tomado algunas decisiones en prevención de un ataque español[32].

Zavala y sus proyectos de contribución directa

El proyecto de Zavala para edificar un sistema hacendario sobre bases distintas a las establecidas en el pacto federal no respondía únicamente, quizá ni siquiera primordialmente, a la baja rentabilidad de algunas de las fuentes de recursos asignados al gobierno nacional ni a los desequilibrios financieros en la Hacienda nacional. Por el contrario, su obsesión por establecer contribuciones directas era coherente con el ideario liberal que había abrazado desde muy temprano. Si bien no pudo evadir las necesidades financieras del momento que lo obligaron, como a todos los ministros de Hacienda de la época, a tomar decisiones que en condiciones más favorables no habría

[30] *Ibídem,* pp. 130-131.
[31] *Ibídem*, pp. 131-132.
[32] García Martínez, "La independencia en vilo".

aceptado, no desaprovechó la oportunidad para intentar sentar las bases de un edificio hacendario que esperaba permitieran al gobierno nacional salir del atolladero financiero en que estaba atrapado.

Como lo había anunciado, Zavala presentó al Congreso su propuesta de reforma hacendaria, la cual contemplaba dos medidas trascendentales: la implantación de contribuciones directas y la supresión del estanco nacional del cultivo del tabaco, las cuales fueron aprobadas y publicadas como leyes los días 22 y 23 de mayo, respectivamente. Sin embargo, ambas tendrían una vigencia muy breve. La primera por la tenaz oposición que encontró en la mayoría de los gobiernos estatales y los grupos de presión, y la segunda porque las circunstancias bélicas obligaron al gobierno a desecharla.

Mediante la ley de contribuciones directas se estableció por un año en toda la república un gravamen del 5% sobre las rentas de cualquier naturaleza superiores a mil pesos y menores de 10 mil; si rebasaban esta suma la contribución sería del 10%. Los almacenes, cajones y tiendas comerciales de cualquier tipo ubicadas en el Distrito Federal no pagarían el impuesto referido; en su lugar cubrirían un derecho de patente equivalente al 1% sobre el capital en giro. La elaboración de las listas de contribuyentes y el cobro del impuesto en las entidades de la federación correría a cargo de los gobiernos locales, que a cambio recibirían el 2% de la recaudación. No obstante, si en cuatro meses, contados a partir de la fecha de expedición de la ley, no llevaban a cabo el levantamiento de los padrones, el gobierno nacional se haría cargo de ello. Si elaboraban el padrón pero no cobraban el gravamen en los siguientes quince días, también entraría en acción la administración central a través de los comisarios y subcomisarios de Hacienda que había en cada estado[33].

La oposición a la ley desde las legislaturas estatales y la prensa fue intensa[34]. Se acusó a la administración de Guerrero de atentar contra el pacto federal al pretender inmiscuirse en el ámbito de la fiscalidad supuestamente reservada para los gobiernos estatales, es decir, de atacar la pretendida fa-

[33] "Ley de contribución de un 5% sobre rentas que pasen de 1,000 pesos y de un 10% sobre las que pasen de 10,000 pesos. Derecho de patente sobre los almacenes, cajones y tiendas de ropa que se expresan", 22 de mayo de 1829, en Dublán y Lozano, *La legislación*, Ley 644, pp. 110-112.

[34] *Vid. Dictamen de las Comisiones de Hacienda y Legislación del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Puebla sobre la Ley del Congreso General de 23 de mayo del presente año,* Puebla, Imprenta del Gobierno a cargo del Ciudadano Mariano Grijalva, calle del Hospicio, 1829.

cultad exclusiva de los estados de imponer contribuciones sobre sus ciudadanos. Incluso, se subrayó que se trataba de una decisión centralizadora, es decir, que por lo menos en materia hacendaria el gobierno estaba realizando exactamente lo contrario a lo que Zavala había prometido durante la campaña política por la presidencia[35]. No obstante, es importante recordar que la ilegalidad de la contribución directa no era tal, en tanto que el Congreso de la Unión estaba facultado por el artículo 50, apartado 8º de la Constitución para imponer gravámenes generales, aunque no había ejercido antes dicha prerrogativa.

Zavala salió al paso de las críticas desde *El Correo de la Federación*, alegando que las contribuciones no eran en sí mismas centralistas ni federalistas, sino despóticas o liberales, según la forma en que se establecieran. En este tenor, la ley de mayo tenía un carácter liberal en tanto que cumplía con los principios básicos de generalidad y proporcionalidad. Negó que se pretendiera atentar contra el federalismo; por el contrario, se buscaba su preservación. Para ello se requería dotar de mayores recursos a la administración central, pues el verdadero enemigo de la federación era precisamente la falta de recursos[36]. Sin embargo, no hubo discursos ni amenazas que persuadieran a los estados de recaudar la contribución directa. Tal parece que la Hacienda nacional no recibió un solo peso por ese concepto volviendo letra muerta la ley, sin que el gobierno central pudiera hacer nada para obligar a su cumplimiento.

En septiembre del mismo año Zavala tuvo una nueva oportunidad para llevar adelante su proyecto. En el marco de la invasión española y los ingentes gastos que generó, intentó convencer a los actores políticos de que se requerían más recursos para garantizar la preservación de la república y de la independencia nacional. Por otro lado, contaba con las facultades extraordinarias que el Congreso General había concedido al Ejecutivo el mes previo para afrontar la guerra, prerrogativas que le permitirían refutar las acusaciones de inconstitucionalidad que habían caído sobre su proyecto de mayo. En estas circunstancias el 15 de septiembre, por iniciativa suya, el Ejecutivo nacional decretó una nueva ley de contribuciones directas.

Con esta ley se creó un impuesto del 5% sobre el precio de arrendamiento de las fincas rústicas y urbanas, cuyo valor fuera al menos de 500

[35] Serrano Ortega, "Tensar hasta romperse", pp. 99-104. Del mismo, *Igualdad, uniformidad, proporcionalidad",* pp. 56-64.

[36] *Ídem*.

pesos. En caso de que no estuvieran ocupadas sólo se les impondría el 0,5% sobre el valor de la propiedad. Si dichas fincas estuvieran gravadas con algún capital, el beneficiario tendría que pagar el 10% de la suma recibida (véase el cuadro V.6)[37].

Por los carruajes de cuatro ruedas los dueños pagarían 48 pesos anuales y la mitad por los de dos, y por las literas. El derecho de patente establecido el 22 de mayo en el Distrito Federal se hizo extensivo a todo el territorio nacional y se incluiría a todo tipo de casas comerciales independientemente del capital con que contaran, aunque se establecerían tres categorías según la suma en giro. A los profesionistas cuyo ejercicio requiriera título, como abogados, escribanos, procuradores, notarios, médicos, cirujanos, arquitectos, agrimensores, y peritos de minas, se cobraría un derecho de patente de 24 pesos al año[38].

En la misma ley se impuso a los efectos extranjeros un 10% de derecho de consumo adicional al 3% con que ya estaban gravados. De igual modo, se cobrarían seis granos por marco de plata y oro destinados a pagar las importaciones. Este mandato no tuvo vigencia debido a la férrea oposición de los gobiernos estatales y de los estamentos afectados. La presión fue tal que Zavala tuvo que dejar el ministerio el día 12 de octubre.

Víctima del fuego amigo: las tensiones por el contingente

Como ya se señaló, durante la campaña presidencial Guerrero y Zavala se presentaron como defensores del federalismo ante las supuestas pretensiones centralistas de sus enemigos políticos. Una vez en el gobierno, varios gobiernos estatales y otros actores políticos que los habían apoyado reclamaron el

[37] Según dicha ley, si las fincas "no estuvieren arrendadas se hará el pago sobre el último arrendamiento, y no habiéndolo pagará el 0,5% del valor que tengan según el último avalúo, la última escritura de venta, adjudicación por herencia, título de donación u otro de los que sirvan para adquirir legalmente, prefiriendo el más reciente de estos documentos. No se atenderá a ninguno de éstos, ni tampoco al último arrendamiento, si fueren anteriores al siglo próximo siglo, en cuyo caso se regulará el valor por hombres buenos que nombrarán, uno el dueño, otro el encargado de la recaudación, y otro en caso de discordia la primera autoridad política del lugar en cuya jurisdicción se halle la finca". "Decreto del gobierno en uso de facultades extraordinarias. Arbitrios para un fondo destinado a los gastos de la guerra contra los españoles", de 15 de septiembre de 1829, en Dublán y Lozano, *La legislación*, núm. 704, pp. 163-167.

[38] *Ídem.*

Cuadro V.6

Leyes de contribuciones directas de 1829

Ley de 22 de mayo	*Ley de 15 de septiembre*
5% anual sobre la renta entre mil y diez mil pesos en toda la república	5% sobre el precio de arrendamiento de fincas rústicas y urbanas cuyo valor rebasara los 500 pesos
10% anual sobre rentas superiores a diez mil pesos en toda la república	0,5% sobre el valor de fincas rústicas y urbanas que no estuvieran arrendadas
1% anual de derecho de patente sobre el capital en giro de almacenes, cajones y tiendas comerciales de cualquier tipo ubicadas en el Distrito Federal.	1% anual de derecho de patente sobre el capital en giro de almacenes, cajones y tiendas comerciales de cualquier tipo ubicadas en todo el territorio nacional.
Los estados se quedarían con 2 % de lo recaudado	10% sobre usufructo de rentas sobre fincas rústicas y urbanas
	48 pesos anuales sobre carruajes de cuatro ruedas
	24 sobre carruajes de dos ruedas y literas
	10% adiciona como derecho de consumo sobre efectos extranjeros
	6 granos sobre plata y oro usados para pagar las importaciones
	24 pesos al año sobre profesionales que requirieran título: abogados, escribanos, procuradores, notarios, médicos, cirujanos, arquitectos, agrimensores y peritos de minas
	Descuento a burócratas y militares, con excepción de las guarniciones de Chihuahua, Nuevo León, Coahuila-Texas, Tamaulipas y los territorios federales de las Californias, según la clasificación de 17 de agosto de 1829.

Fuente: "Decreto del gobierno en uso de facultades extraordinarias. Arbitrios para un fondo destinado a los gastos de la guerra contra los españoles", de 15 de septiembre de 1829, en Dublán y Lozano, *La legislación*, núm. 704, pp. 163-167.

cumplimiento de este compromiso mediante una rebaja e incluso supresión del contingente. Resulta irónico que en la misma sesión del Congreso en que el ministro de Hacienda presentó su informe sobre el desastroso estado de las finanzas nacionales, algunos legisladores reclamaran la supresión del contingente. La solicitud provino nada más y nada menos que de la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados, que propuso sustituir el cupo por otras fuentes de ingresos, aunque no especificó cuáles[39]. El conflicto emanó de la decisión del gobierno de Guerrero de no apoyar esta exigencia, de hecho pugnó más bien por la ampliación de la potestad fiscal de la administración central.

Cuando la invasión española se volvió una realidad, el gobierno de Vicente Guerrero apeló al patriotismo de los mexicanos y al auxilio de los gobiernos estatales para afrontarla. La respuesta no fue la deseada. El Ejecutivo nacional no pudo imponer su voluntad a las entidades federadas a pesar de las facultades extraordinarias. Las medidas para hacerse de recursos fueron producto de la negociación más que de la posición de fuerza del presidente de la República. La presencia del ejército invasor no fue un obstáculo para que algunos estados, como Coahuila-Texas, insistieran en su reclamo de que se rebajara su contingente, en un momento en que el gobierno exigía el pago inmediato de los adeudos[40].

Por otro lado, la ley regulaba con mayor precisión la forma en que los estados debían enviar las cuotas impuestas como adelanto forzoso a cuenta del contingente. Las sumas se remitirían en tres pagos durante los tres meses siguientes a la publicación del decreto y se extraerían de los fondos públicos de cada entidad, pero en caso de que no fueran suficientes el faltante se distribuiría entre la población. Ante la eventualidad de que algún estado no cumpliera con su obligación, el gobierno general podría intervenir sus rentas para adjudicarse la cantidad correspondiente. Si los morosos fueran los particulares se les impondría como multa adicional el 20% sobre la cifra asignada. De anticipar la cantidad obligada recibirían un interés del 4%. Para cubrir esta deuda, el erario federal abonaría una tercera parte del contingente anual hasta saldarla por completo. Sólo para los estados de México, Chiapas y el Distrito y territorios federales (las Californias, Nuevo México, Colima y

[39] Cámara de Diputados, sesiones del 23 de abril y 6 de agosto de 1829, *HPCM*, serie I, vol. II, t. 4, pp. 471-472.

[40] El 6 de agosto de 1829 se leyó en la Cámara de Diputados una petición de la legislatura de Coahuila y Texas para que se les rebajara su contingente a la mitad durante un plazo de 10 años. Cámara de Diputados, sesión del 6 de agosto de 1829, *HPCM*, serie I, vol. II, t. 4.

Tlaxcala) el préstamo suponía una exigencia extraordinaria en razón de que estaban exentos del pago del contingente. Una cláusula especial mereció el estado de México debido a que aún no se decidía cuál sería su contingente. Además de la cuota asignada, se dispuso que entregara anualmente una tercera parte de dicha suma más el 4% del total de sus rentas[41]. Para el caso del Distrito Federal, el Ejecutivo nacional decretó que la cuota asignada de 552,536 pesos se repartiera de la siguiente manera: los propietarios de fincas urbanas pagarían 300,000; los dueños de fincas rústicas, 10,000; y los restantes 242,536 pesos correrían a cargo de los comerciantes[42].

La ley del 15 de septiembre fue juzgada con dureza por los gobiernos estatales, no obstante, el punto que más irritación causó fue la orden de que la mitad de las rentas de los estados se destinara a financiar la lucha contra los españoles, al igual que la mitad de todas las rentas de la federación. Además de quejarse de que se atentaba contra el pacto federal y de acusar al gobierno nacional de querer implantar el centralismo, algunos gobernadores se rehusaron a publicar la ley en sus estados o simplemente ignoraron las obligaciones que les imponía para hacer efectiva la recaudación, como la formación de las juntas encargadas de elaborar los catastros y de recaudar el dinero[43].

Como ha observado José Antonio Serrano Ortega, la aplicación de la ley suponía la intromisión en los asuntos internos de los estados, toda vez que habría un comisionado del gobierno y otros empleados federales de menor rango en las capitales y puntos importantes de cada entidad que vigilarían el cumplimiento del mandato legal. A pesar de que los tribunales estatales conocerían en primera instancia de los conflictos que surgieran, si no compelían a los causantes a cumplir con la ley, los comisionados federales podrían hacerlo pasando por encima de las autoridades judiciales locales. Dicho de otra manera, estas últimas quedaban obligadas a respaldar a la autoridad central o de lo contrario simplemente se les marginaría. Como es de suponer, la disposición motivó una airada reacción no sólo de los opositores al gobierno

[41] Ley de 17 de agosto de 1829, en Dublán y Lozano, *La legislación*, núm. 678, pp. 147-149. La disposición en torno cuánto debía pagar el Estado de México fue repudiada por su legislatura y se pidió su derogación en enero de 1830. Cámara de Senadores, sesión del 15 de enero de 1830, suplemento al *Registro oficial del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos*, núm. 26, 15 de febrero de 1830.

[42] "Decreto del gobierno en uso de facultades extraordinarias de 14 de septiembre de 1829. Reglas para el reparto equitativo de préstamos forzosos", Dublán y Lozano, *La legislación*, núm. 702, pp. 162-163.

[43] Bocanegra, *Memorias para la historia*, pp. 38-39.

de Guerrero, sino entre sus mismos partidarios. Vicente Romero, gobernador de San Luis Potosí, considerado uno de los más "vehementes guerreristas", se quejó de que las contribuciones y la presencia de los comisionados federales liquidarían el pacto federal[44].

Algunos estados, aunque no se opusieron de manera contundente a contribuir a la defensa de la soberanía nacional, aprovecharon la coyuntura para negociar sus deudas por contingente a través de sus representantes en el Congreso General; incluso buscaron modificar algunos aspectos específicos de la ley respectiva. Por ejemplo, durante la discusión del asunto, el diputado Isidro Rafael Gondra, representante del Distrito Federal, pidió que se suprimiera la facultad legal del gobierno nacional para intervenir las rentas de los estados morosos. Asimismo, sugirió que para estimular el pago y al mismo tiempo aligerar la carga que gravitaba sobre las entidades, se descontara una sexta parte de su deuda si en los siguientes tres meses entregaban otra porción igual. Los cuatro sextos restantes se cubrirían en dos meses, pero en bonos de deuda que deberían ser amortizados escalonadamente hasta 1833. Para afianzar dichos documentos, quedarían hipotecadas las rentas de los estados involucrados[45]. La propuesta fue rechazada.

El resultado de las leyes de agosto y septiembre de 1829 fue un fracaso total que evidenció una vez más la debilidad de la administración central, que con todo y sus poderes de emergencia, no era capaz de imponerse sobre los integrantes de la federación. Ni siquiera el hecho de que las tropas libraban una guerra en Tampico contra los invasores españoles fue razón suficiente para persuadir a los gobiernos estatales de responder a la solicitud del gobierno nacional, quienes veían con sumo recelo el ejercicio de las facultades extraordinarias del presidente. Entre agosto y noviembre de 1829 sólo tres estados enviaron la suma exigida. Chiapas y Chihuahua remitieron sus cuotas completas de 23,661 y 36,969 pesos, respectivamente, y Guanajuato otros 15,000 aunque su cuota era de 132,165, para sumar la raquítica cantidad de 75,630; apenas el 2,6% de la suma solicitada (cuadro V.7). Al mismo tiempo, se dejaron oír las indignadas opiniones de quienes pedían la destitución del ministro de Hacienda, tanto de los sectores económicos afectados por su

[44] "Representación que el supremo gobierno de San Luis Potosí hace al general de la unión para que se derogue el decreto del 16 de septiembre de 1829 (6 de octubre de 1829)", en AGNM, Gobernación, 128/1. Serrano Ortega, "Tensar hasta romperse", p. 107.

[45] Cámara de Diputados, sesión del 17 de agosto de 1829, HPCM, serie I, vol. II, t. 4, p. 575.

proyecto de Hacienda como por la clase política hostil[46]. La administración de Guerrero no pudo imponer su autoridad sobre los estados, de modo que en efecto el 12 de octubre, menos de un mes después de la emisión de la segunda ley de contribuciones directas y de la asignación de un préstamo a cuenta del contingente, Lorenzo de Zavala renunció al ministerio y su lugar fue ocupado por José María Bocanegra, quien aseguró haber recibido el erario "sin un peso"[47].

Cuadro V.7

Cantidades asignadas y entregadas por los estados y territorios federales como préstamo forzoso según la ley de 17 de agosto y 15 de septiembre de 1829 (en pesos)

Entidad	*Cuota asignada*	*Cantidad entregada*	*%*	*Entidad*	*Cuota asignada*	*Cantidad entregada*	*%*
Chiapas	23,661	23,661	100	Sonora y Sinaloa	50,000	0	0
Chihuahua	36,969	36,969	100	Tabasco	21,724	0	0
Coahuila y Tejas	47,414	0	0	Tamaulipas	26,000	0	0
Durango	125,303	0	0	Veracruz	184,959	0	0
Guanajuato	132,165	15,000	11	Jalisco	266,667	0	0
México	266,667	0	0	Yucatán	107,667	0	0
Michoacán	117,333	0	0	Zacatecas	253,334	0	0
Nuevo León	17,248	0	0	Distrito Federal	552,536	s. d.	s. d.
Oaxaca	66,667	0	0	Alta y Baja California	2,000	s. d	s. d.
Puebla	244,412	0	0	Colima	20,000	s. d.	s. d.
Querétaro	46,264	0	0	Nuevo México	18,000	s. d	s. d
San Luis Potosí	176,992	0	0	Tlaxcala	14,131	s. d	s. d

TOTALES Cuota asignada 2 245 577 Cantidad pagada por los estados 75, 630 Porcentaje 2,6 %

Fuente: "Ley de 17 de agosto de 1829. Descuento de sueldos a empleados de la federación y préstamos forzosos", en Dublán y Lozano, *La legislación*, núm. 678, pp. 147-149. *Memorias de Hacienda de 1829-1830 y 1830-1831*.

[46] Ávila Rueda, "La presidencia de Vicente Guerrero", p. 99.

[47] Serrano Ortega, "Tensar hasta romperse", pp. 109 y 110. Bocanegra, *Memorias para la historia*, p. 47.

Impotente y pauperizado, el 6 noviembre, el Ejecutivo nacional, de la mano de su nuevo ministro de Hacienda, llevó a cabo una reasignación de cupos por concepto de los adelantos forzosos con la esperanza de vencer la resistencia de los estados. La cuota total se redujo a 1 701 486 pesos, lo cual suponía un beneficio para la mayoría de las entidades con excepción de cinco a las que se aumentó su cupo, aunque la baja también se debió a que se excluyó al Distrito y territorios federales. Aun así, las entidades apenas pagaron en conjunto 496 mil 148 pesos, es decir, el 29% de la suma exigida (véase el cuadro V.8).

Cuadro V.8

Modificación de las cuotas asignadas y cobradas a los estados como préstamos forzosos, el 6 de noviembre de 1829 (en pesos).

Estados	*Cuota asignada*	*Cantidad pagada*	*%*	*Estados*	*Cuota asignada*	*Cantidad pagada*	*%*
Chihuahua	21,043	21,043	100	Querétaro	52,500	0	0
Coahuila	18,914	5,293	28	San Luis Potosí	69,208	0	0
Durango	49,457	9,967	20	Tabasco	21,437	0	0
Guanajuato	153,833	132,243	86	Tamaulipas	21,291	0	0
Jalisco	226,484	52,180	23	Michoacán	117,394	123,248	105
Nuevo León	21,437	0	0	Veracruz	69,282	0	0
Oaxaca	179,187	3,118	2	Yucatán	84,125	0	0
Occidente	26,562	5,922	22	Zacatecas	89,031	61,839	69
Puebla	209,635	0	0	México	270,666	81,295	30

Fuente: *Memorias de Hacienda de 1829-1830* y *1830-1831*.

Deuda interna y aranceles

El temor y el desdén con que importantes sectores de la clase política y la élite económica miraban el gobierno de Vicente Guerrero y la gestión de Zavala en el Ministerio de Hacienda, constituirán serios obstáculos para resolver los problemas financieros. En el marco de sus facultades, Zavala dispuso que en el pago de los derechos marítimos sólo se aceptara una tercera parte en bonos de deuda pública o libranzas, mientras que las otras dos se debían entregar en metálico. La decisión fue objeto de duras críticas de parte de los opositores al régimen, escoceses según Zavala, de modo que se vio obligado a revocarla a

pesar de que estaba proporcionando algunos recursos para enfrentar los gastos cotidianos. En su lugar, dispuso que se aceptara hasta el 68% en papel y sólo el 32% en metálico[48].

Zavala pretendía que la Hacienda pública accediera a un porcentaje mayor en metálico de los ingresos arancelarios; al mismo tiempo insistía en la importancia de establecer mecanismos que ofrecieran garantías a los acreedores del erario de que recibirían sus capitales. Se trataba de restaurar el crédito público en los mercados de capitales, tanto extranjeros como en el interno, para poder acceder a recursos frescos. Con ese objetivo propuso al Congreso la formación de un departamento autónomo que administrara los ingresos destinados a amortizar la deuda pública y al pago de los intereses. La oficina estaría a cargo del poder ejecutivo, pero sería supervisada por el Congreso para garantizar que bajo ninguna circunstancia sus recursos se destinaran a otros fines. Para pesar de Zavala, su proposición no encontró eco entre los legisladores que ni siquiera se dieron el tiempo para discutirla[49].

Otra temprana disposición de la administración encabezada por Vicente Guerrero fue el incremento de la lista de mercancías prohibidas. De hecho, con el arribo a la presidencia de Vicente Guerrero los sectores prohibicionistas encontraron condiciones favorables, debido en gran medida a los compromisos y afinidades que la nueva administración tenía con sectores populares afectados por las importaciones de textiles y que desempeñaron un papel importante para que Guerrero accediera al poder. Artesanos y tejedores habían manifestado su irritación en diciembre del año anterior, durante el motín de La Acordada, cuando saquearon los grandes almacenes de ropa, en su mayoría propiedad de españoles. De la misma manera, muchos cultivadores de algodón a cuyo grupo pertenecía el mismo Guerrero, y que constituían una base importante de su clientela política, presionaron para que se restringiera la entrada de la fibra y varios de sus derivados.

En un manifiesto a propósito de su toma de posesión, el presidente Guerrero advirtió que no obstante la disposición de su gobierno a comerciar con todas las naciones del orbe, se pondría freno a "la aplicación bastarda de los principios económicos y la inconsiderada latitud que se dio al comercio extranjero" que tanto daño habían causado a las manufacturas nacionales, así como a numerosos artesanos y campesinos. Por consiguiente, se prohibiría la introducción de algunas mercancías que habían inundado el mercado

[48] Zavala, *Ensayo histórico,* t. 2, pp. 132-133.
[49] *Ibídem*, p. 128.

Cuadro V.9

Artículos que se agregaron a la lista de prohibiciones según la ley de 22 de mayo de 1829

1. Acicates y espuelas de todo tipo de metal.	15. Carranclanes y todo listado ordinario de algodón	29. Flecos de algodón y lana	43. Oropel
2. Aguardiente de fábricas extranjeras.	16. Casimir que no sea apañado	30. Frenos	44. Obleas
3. Algodón en rama de cualquier procedencia extranjera	17. Cerdas para zapatero	31. Jerga y jerguetilla	45. Pañetes o medios paños
4. Almohadillas	18. Cintas de algodón y lino ordinario	32. Goznes y bisagras de hierro, y ordinarias de bronce	46. Papel de colores
5. Anillos y aretes ordinarios	19. Clavazón de hierro de toda clase y tamaño*	33. Guinea	47. Pomadas de olor
6. Anís en grano	20. Cobertores y sobrecamas de lana y de algodón	34. Herrajes para bestias	48. Queso de todas clases
7. Añil	21. Cobre labrado en piezas ordinarias	35. Hilaza de lana y estambre	49. Sargas de lana
8. Alambre grueso de hierro o de cobre	22. Cortecillos de algodón de clase inferior a la de la indiana inglesa fina	36. Juguetes de todas materias para niños	50. Sayal o sayalete de pelo burdo
9. Azadones, hoces, rejas y toda clase de instrumentos de labranza que se usan en el país.	23. Cuerdas para instrumentos musicales	37. Libros en blanco de papel	51. Sillas de montar y toda obra de talabartería
10. Bayetas y bayetones ordinarios	24. Dulces	38. Maderas de todas clases, excepto para arboladuras de buques y para casas	52. Sombreros de todas clases y cortes, cachuchas y gorras
11. Brochas para pintar	25. Escarmenadores, peines de madera, hasta y carey	39. Manteca y mantequilla de vaca	53. Tápalos de algodón
12. Cajitas de mariposas	26. Esperma labrada	40. Medias de lana	54. Tejidos y lienzos trigueños y blancos de algodón de cualquier dimensión y denominación, y de calidad inferior a la del coco fino
13. Candados, chapas y cerraduras de hierro	27. Estaño en greña	41. Naipes	55. Zangalas y zangaletes
14. Cardas en parche y horma	28. Faroles y linternas de lata y papel	42. Oro volador fino y falso	

* Con excepción de los puertos donde se construyeran casa de madera. Fuente: "Prohibición de las introducciones de algunos géneros y efectos extranjeros, de 22 de mayo de 1829", en Dublán y Lozano, *La legislación*, ley número 643, pp. 109-110.

nacional[50]. En efecto, el 22 de mayo de 1829, a instancias del Ejecutivo nacional, y a pesar de la oposición del ministro de Hacienda, el Congreso aprobó una ley para que las mercancías prohibidas se elevaran de 51 a 106. Como puede verse en el cuadro V.9, los efectos recién restringidos eran manufacturas en su mayoría textiles y de metal, lo cual ilustra claramente la pretensión de proteger a los artesanos y cosecheros de algodón. Por consiguiente, la medida parece haber obedecido más a una motivación político clientelar que de fomento económico.

Dos meses antes de la promulgación de la ley anterior quedó prohibida de forma absoluta la importación de harina, cuando el Congreso retiró a Yucatán el privilegio de introducirla por sus puertos. Al mismo tiempo exhortó a los agricultores de Puebla y Chiapas a abastecer del cereal a aquella entidad. Hay que aclarar que posteriormente se pospuso la entrada en vigor de esta prohibición para seis meses después[51].

En el mismo mes de mayo, con el fin de obtener recursos para la maltrecha Hacienda pública, el Congreso accedió a que se subastaran los bienes de temporalidades y de la ex Inquisición. A cuenta de su valor se recibiría la mitad en bonos de salarios vencidos y pagos preferentes y la otra parte en metálico. No obstante, la falta de capitales y la disputa del momento en torno al estatus legal de dichas propiedades impidieron que la medida produjera los efectos deseados[52].

Es probable que Zavala, a pesar de su desacuerdo, no haya puesto demasiados reparos al incremento de las prohibiciones debido a su convicción de que era una necesidad política satisfacer los reclamos de los grupos populares que apoyaban a Vicente Guerrero. También es dable presumir que no se opuso con tenacidad a aquellas medidas, a pesar de ser poco liberales, porque creyó que podía llevarse a cabo una reforma estructural del sistema hacendario que proporcionara los ingresos que las prohibiciones eliminarían, y cuya primera parte se aprobó el mismo día que el aumento de éstas[53].

[50] Miranda Arrieta, *En la cima del poder*, p. 179.

[51] "Ley de 15 de junio de 1829. Providencia de la Secretaría de Hacienda. Que la ley de 22 de mayo publicada en México en bando de 24, prohibitiva de la introducción de varios artículos no debe comenzar a tener cumplimiento hasta pasados seis meses de su publicación", en Dublán y Lozano, *La legislación*, núm. 660, pp. 135-136.

[52] "Ley de 10 de mayo de 1829. Providencia de la Secretaría de Hacienda. Sobre venta en almoneda pública de bienes y fincas de temporalidades y cobro de créditos a favor de la Hacienda federal por razón de los expresados bienes", en Dublán y Lozano, *La legislación*, núm. 639, p. 108.

[53] Según la versión del propio Zavala, la medida le pareció antieconómica, pero Vicente

Los grupos de comerciantes que controlaban las importaciones se opusieron con vehemencia a las prohibiciones y trabajaron para echar atrás la resolución. Empero, el hecho principal que arruinó la política hacendaria de la administración encabezada por Guerrero fue la invasión española. La expedición militar motivó que se pospusiera la aplicación de la ley prohibicionista, se cancelara un acuerdo con los estados acerca del estanco del tabaco, se abandonara un proyecto de contribuciones directas y se acudiera a medidas extraordinarias, como la contratación de más deuda interna y la imposición de contribuciones excepcionales[54]. Estas disposiciones sólo arreciaron el malestar contra el gobierno en general y contra el ministro de Hacienda en particular quien, como ya quedó dicho, ante la andanada de críticas optó por abandonar el cargo en el mes de octubre.

La renuncia de Zavala no suprimió las dificultades de la administración de Guerrero para allegarse recursos, pero abrió las puertas para una negociación entre el gobierno y una parte de sus acreedores. Así, por "[…] acuerdo y conformidad de la mayor parte de los interesados en los créditos que se hallan en esta ciudad [de México]", y que tenían documentos de deuda amortizables en las aduanas, se dispuso que dichos acreedores entregaran en metálico o libranzas el 32% del monto de la deuda que el erario tenía con ellos en calidad de préstamo sin intereses. A cambio, el gobierno se comprometió a saldar "[…] el todo de sus créditos, recibiendo desde luego y con puntualidad el 68% […]" restante al momento en que tuvieran que pagar derechos en las aduanas. A pesar del supuesto consentimiento de los acreedores y de la insistencia del gobierno en que estaba dispuesto a pagarles, la medida parecía más una imposición que un acuerdo, pues en caso de que alguno se negara a entregar su cuota correspondiente al 32% no se le abonaría el 68% restante[55]. Por otro lado, como la misma circular reconocía, sólo una parte de los acreedores asentados en la capital estuvo de acuerdo, lo cual supone que otra parte, quizá

Guerrero insistió en su intención, convencido, "en su estrecha política", que de esa manera se fomentarían las manufacturas nacionales y se satisfaría la creencia popular de que así se evitaría la salida de numerario. Según Zavala, le expresó a Guerrero que "[…] si quería el bien de la mayoría, debía preocuparse que tuviese los efectos más baratos y que pudiese vestirse; lo que únicamente se podría conseguir facilitando las importaciones de aquellas mercancías. Nada es más difícil que desvanecer una preocupación arraigada". Zavala, *Ensayo histórico,* t. 2, pp. 243-244.

[54] Serrano Ortega, "Tensar hasta romperse", p. 99 y ss.

[55] "Circular de la Secretaría de Hacienda sobre préstamo de un 32 por 100 por los tenedores de bonos contra aduanas marítimas", 17 de octubre de 1829, en Dublán y Lozano, *La legislación*, núm. 721, pp. 182-183.

la mayoría, desaprobó la decisión. Sin contar, por supuesto, a los acreedores residentes en otros lugares del país que ni siquiera fueron consultados[56].

Los descuentos y préstamos forzosos

La escasez de recursos ordinarios obligó al gobierno a buscar fuentes extraordinarias para financiar la guerra. Con este fin, el 17 de agosto el Congreso General accedió a que el Ejecutivo nacional mediante la ley correspondiente adoptara dos medidas: un descuento a los sueldos de los militares y empleados del gobierno nacional y la imposición de un préstamo forzoso de 2 245 577 pesos para los habitantes de todo el país, prorrateado entre los estados, territorios y Distrito Federal, a partir de una estimación de su población y capacidad tributaria. Como es de suponer y a pesar de la insistencia del gobierno central en que la soberanía del país se hallaba en riesgo, los gobiernos de los estados reaccionaron de manera virulenta con el usual argumento de que los préstamos forzosos vulneraban su autonomía. Por consiguiente, ante la gravedad de las circunstancias, la falta de recursos para enfrentarlas y la resistencia de los estados para contribuir, el Congreso nacional aceptó otorgar facultades extraordinarias al Ejecutivo nacional el 25 de agosto de 1829, hecho que sólo aumentó las tensiones entre ambas esferas de gobierno[57].

En el marco de sus atribuciones de emergencia, el 2 de septiembre de 1829 el presidente Guerrero dispuso que el gobierno tomara posesión de todas las propiedades cuyos dueños residieran fuera del territorio nacional. Asimismo, mientras durara la guerra se dispondría de la mitad de las rentas de los españoles que vivieran fuera del país. Al mismo tiempo, se dispondría de una tercera parte de las rentas del duque de Monteleone, en calidad de reintegro. De igual modo, los bienes de temporalidades que los congresos estatales hubieran adjudicado a sus gobiernos regresarían a ma-

[56] Siguiendo la opinión del mismo Bocanegra, Cecilia Noriega cree que en efecto este ministro de Hacienda logró restablecer la armonía entre los prestamistas y el gobierno; sin embargo, esta afirmación resulta difícil de aceptar dado el carácter forzoso del 32% de las deudas, así como la casi inmediata caída del gobierno de Guerrero, en ese mismo mes de diciembre de 1829. Noriega, "El 'prudente' funcionario", pp. 116-117.

[57] "Ley en que se concede facultades extraordinarias al Poder Ejecutivo de la Federación, bajo cierta reglas", 25 de agosto de 1829, en Dublán y Lozano, *La legislación*, núm. 684, p. 151.

nos del gobierno nacional[58]. Dos días después se instituyó la rifa forzosa de algunas fincas nacionales, rústicas y urbanas, cuyos boletos se repartirían entre los individuos y corporaciones a través de los gobiernos estatales que remitirían el importe al erario nacional[59].

A pesar de que las tropas invasoras mandadas por Isidro Barradas capitularon el 11 de septiembre, el gobierno requería con urgencia los recursos que habían sido desviados a la campaña. En este contexto, el 15 de septiembre publicó la referida ley para atender "los gastos de la guerra contra los españoles y demás que exigen las circunstancias extraordinarias de la nación. En ella se ratificó el adelanto forzoso del contingente para los estados, territorios y Distrito Federal. También se reiteró el descuento sobre el sueldo de los empleados del gobierno nacional, así como de los militares, con excepción de los integrantes de las guarniciones de los estados de Chihuahua, Nuevo León, Coahuila-Texas, Tamaulipas y los territorios federales de las Californias[60]. La novedad fue que se amplió el descuento a los empleados de los gobiernos estatales y que, a diferencia de la ley del 17 de agosto, se gravaban los sueldos menores de 1, 000 pesos hasta los 200. Los salarios de menos de 1, 000 pesos hasta 600 sufrirían un descuento del 5%; si eran menores a dicha suma hasta 200, la merma sería del 3% (véase el cuadro V.10).

La ley estipulaba que a todos los individuos que ganaran más de 6, 000 pesos se descontaría el exceso sobre dicha suma. El presidente y vicepresidente del país tendrían un descuento especial: el 40% de su salario el primero y el 25% el segundo[61]. De igual modo, se incluyó en la lista de afectados a los miembros de los cabildos eclesiásticos, los provisores, párrocos, vicarios y todos los empleados de alguna institución eclesiástica que antes habían estado exentos. También serían objeto del descuento los beneficiarios de réditos de juros y pensiones sobre los ramos de tributos, vacantes o cualquier otro de la Hacienda pública. Igual trato recibirían los directores, administradores,

[58] "Decreto del gobierno en uso de sus facultades extraordinarias. Ocupación de rentas y propiedades que se expresan, de 2 de septiembre de 1829", en Dublán y Lozano, *La legislación*, núm. 691, pp. 154-155.

[59] "Decreto del gobierno en virtud de facultades extraordinarias. Rifa de algunas fincas nacionales rústicas y urbanas, de 4 de septiembre de 1829", en Dublán y Lozano, *La legislación*, núm. 695, pp. 156-158.

[60] "Decreto del gobierno en uso de facultades extraordinarias. Arbitrios para un fondo destinado a los gastos de la guerra contra los españoles", del 15 de septiembre de 1829, en Dublán y Lozano, *La legislación,* ley 704, pp. 163-167.

[61] *Ídem.*

apoderados, mayordomos y dependientes de todo tipo de empresa privada. Tampoco quedarían exentos los empleados de las municipalidades, universidades, colegios, hospitales, casas de beneficencia o de cualquier otra clase de establecimiento[62].

Cuadro V.10

Tabla de descuentos a empleados del gobierno federal y de los estados según las ley de 17 de agosto y 15 de septiembre de 1829.

Salario en pesos	*Descuento*
200 a 599	3 %
600 a 999	8 %
1000 a 2,000	14 %
2,100 a 3000	16 %
3,100 a 4,000	17 %
4,100 a 5,000	18 %
5,100 a 5,999	19 %
6,000	20% más el exceso de la cantidad base.

Fuente: "Ley Descuento de sueldos a los empleados de la federación y préstamos forzosos, de 17 de agosto de 1829", en Dublán y Lozano, *La legislación*, núm. 678, p. 147.

Durante los dos meses que estuvo José María Bocanegra al frente del Ministerio de Hacienda, también negoció un empréstito de 2 180 000 pesos "bajo condiciones mucho más favorables al erario que las que se habían estipulado en cuantos contratos de la misma especie se celebraron en la época anterior"[63]; convenio firmado por Guerrero el 2 de diciembre de 1829. No obstante, suponemos que este préstamo debió tener un efecto muy limitado en razón de que catorce días después el caudillo suriano renunció a la presidencia de la República y fue sustituido de manera interina precisamente por su ministro de Hacienda. No hay duda que el Congreso anuló el préstamo el 4 de marzo del siguiente año[64].

[62] *Ídem.*

[63] "Carta de Simón de Andonegui a José María Bocanegra", en Bocanegra, *Memorias para la historia*, p. 50.

[64] Noriega, "El 'prudente' funcionario", p. 116. "Ley de 4 de marzo de 1830. Cesación de los efectos del contrato de empréstito, celebrado el día 2 de diciembre de 1829, sobre las ór-

La reforma del estanco del tabaco y la ruptura del consenso entre los estados

El fracaso del estanco del tabaco como fuente de ingresos para el erario nacional y la inconformidad de varios estados y de algunos grupos sociales con la organización que se le había dado en 1824, obligó a abrir un debate para su reforma durante el gobierno de Guadalupe Victoria. La contratación de la deuda inglesa en 1824 y 1825 había resuelto parcialmente uno de los problemas más serios que aquejaba a la empresa estatal para garantizar su funcionamiento. Se pudo pagar buena parte de la rama a los cosecheros veracruzanos, aunque no se saldó la totalidad de la deuda acumulada desde 1810[65].

Los problemas para cubrir los haberes de los operarios y del personal administrativo, así como para pagar las cosechas, se acentuaron con el fin de los préstamos ingleses. La empresa estatal estaba bastante deslegitimada como fuente de recursos y por consecuencia las opiniones que pedían su reforma e incluso su desaparición comenzaron a adquirir fuerza ante un gobierno nacional que se había quedado con pocos argumentos y menos aliados para defender la preservación de aquélla. Sin embargo, aún había actores que respaldaban la polémica institución, entre ellos algunos de los estados de la federación que habían demostrado que la renta podía ser buen negocio.

En enero de 1828 el diputado federal jalisciense Juan José Romero envió un proyecto al Congreso General para transferir el control del cultivo de la hoja a los estados. Retomó el tradicional argumento de que el estanco de la hoja en manos del gobierno central vulneraba el pacto federal en la medida que controlaba una institución con presencia en todo el territorio nacional. Adujo que lo ideal era la extinción total de la renta, pero como de momento no había condiciones para ello proponía sólo el fin del estanco del cultivo de la hoja y dejar a cada entidad federativa en libertad para poner las reglas en su jurisdicción. Los estados que habían decretado el estanco de la manufactura y comercialización en sus jurisdicciones podrían seguir igual o bien darle cualquier otra organización. No obstante, habría una serie de disposiciones

---

denes expedidas en su consecuencia, y facultad al gobierno para emitir letras sobre las aduanas marítimas", en Dublán y Lozano, *La legislación,* núm. 790, pp. 230-231.

[65] "Comunicado anónimo", *El Sol*, 1205, núm. 1 de octubre de 1826, pp. 1896-1897. El grueso del préstamo, 2 458 559 pesos, se ejerció en el año fiscal de 1825-1826; en el de 1826 a 1827 todavía se dispuso de 381, 521 pesos; pero para 1827-1828 sólo se contó con 11, 061; para 1828-1829 el remanente fue de 17, 207 pesos.

generales para todo el país que las entidades deberían respetar. Se uniformaría el precio del tabaco en rama en nueve reales por libra y los estados podrían comprarlo donde más conviniera, incluso podrían fomentar la siembra dentro de su territorio, aunque, en este caso, se fijarían zonas específicas para facilitar su contabilidad y evitar el contrabando. Los estados pagarían trimestralmente a la federación un impuesto de dos reales por cada libra consumida en su jurisdicción. A cambio quedarían en libertad para gravar el tabaco como juzgaran más conveniente. Romero convenía en aceptar la presencia de agentes del Ejecutivo federal en los estados para supervisar el comercio de la hoja y para vigilar que el erario nacional no fuera víctima de fraudes[66].

Uno de los propósitos de Romero consistía en que las entidades federadas recuperaran la cuota de autonomía que el estanco de la hoja les había quitado. Sin embargo, sugirió otorgar facultades al gobierno central que algunos estados y legisladores consideraban excesivas. Por ejemplo, en caso de que un estado no tomara las medidas necesarias para frenar el contrabando o se negara a pagar el impuesto correspondiente, el gobierno general podría despojarlo del control del producto y arrendarlo a particulares. La novedad consistió en que el gobierno de Guadalupe Victoria, con algunas adiciones, hizo suya la iniciativa de Romero. Desde 1821 las sucesivas administraciones centrales habían defendido tenazmente la continuidad del estanco. Sin embargo, los pobres rendimientos que había tenido hasta 1828 y los múltiples problemas que conllevaba convencieron a Victoria y a su ministro de Hacienda, José Ignacio Esteva, de deshacerse de la empresa. El proyecto del Ejecutivo nacional fue enviado a la Cámara de Diputados el 13 de marzo de 1828.

Según la iniciativa de ley, el estanco del cultivo de la hoja se aboliría, salvo en los territorios y Distrito Federal. Los gobiernos estatales decidirían cómo proceder en sus territorios. Antes de abolir el monopsonio se distribuirían sus existencias de hoja entre las entidades a un precio de cinco reales por libra, tres menos de las que solía pedirse. Para asignar las cantidades de tabaco se tomarían como referencia los montos solicitados en los tres años previos. Los estados debían cubrir sus adeudos con la federación en un plazo máximo de seis años, tanto por la hoja recibida como por la que absorberían. Se suscribía también la propuesta de Romero de que la federación pudiera intervenir las

[66] "Proyecto sobre la reforma de la renta del tabaco presentado y leído por el que suscribe en la Cámara de Diputados el 15 del corriente [enero de 1828]", *El Águila Mexicana*, núm. 22, 22 de enero de 1828, pp. 3-4. El proyecto fue discutido en la Cámara de Diputados el 14 de enero de 1828. HPCM, Serie I, vol. II, t. 4. pp. 22-26.

rentas de los estados morosos. A cambio del control de la renta, las entidades federativas debían ceder a la Hacienda pública nacional la parte que les correspondía por concepto de diezmos y sus ingresos por la venta de papel sellado[67].

El razonamiento para fundar la pretensión del Ejecutivo nacional, a diferencia del de la mayoría de los tradicionales partidarios de la abolición del estanco, carecía de todo contenido doctrinario. Se trataba de una presentación de cálculos contables mediante los cuales se quería demostrar su magra rentabilidad. Se omitió hablar de las causas del fracaso de la empresa debido a que eran bastante conocidas y porque "demasiado se ha escrito sobre este desgraciado ramo por los hombres de más conocimientos en él". En consecuencia se pasaba directamente a los fríos y crudos números[68].

La deuda acumulada por los estados desde 1824 ascendía a 2 543 253 pesos, mientras que el precio del producto almacenado, que corría el riesgo de pudrirse, era de 8 484 172 pesos. Sumadas, las dos cifras daban la cantidad de 11 027 425 pesos, que el gobierno no podía hacer efectiva debido a las excusas de insolvencia por parte de los estados. El valor promedio anual del tabaco consumido en todo el país —según datos fiscales— era de 2 600 000 pesos. Según el ministro de Hacienda José Ignacio Esteva, quien firmaba la iniciativa, esta cantidad estaba por debajo de la mitad de los cálculos más moderados sobre el consumo nacional. En otras palabras, sugería que más del 50% del tabaco consumido provenía del contrabando. Combatir el ilícito era casi imposible para el gobierno federal debido, entre otras razones, a las restricciones legales que la constitución le imponía. Por otro lado, los estados no se mostraban muy interesados en acabar con esa plaga porque también solían comprar hoja a los contrabandistas[69].

Entre 1825 y 1827, los recursos esperados pero no proporcionados por el estanco de la hoja habían sido suplidos por los crecientes ingresos de las aduanas marítimas, pero sobre todo por el préstamo inglés. No obstante, como en ese momento esta fuente se había agotado, se venía arrastrando desde hacía algún tiempo un deficiente mensual de 1000 pesos en el pago de salarios al ejército y la burocracia, así como en el gasto corriente. Para remediar esta crítica situación el Ejecutivo federal había instado al Congreso para

[67] "Iniciativa de Ley presentada por el Ejecutivo nacional sobre la reorganización de la renta del tabaco, de 13 de marzo de 1828", *El Correo de la federación mexicana*, núm. 504, 19 de marzo de 1828, pp. 1-3.

[68] *Ídem*.

[69] *Ídem*.

que le permitiera solicitar un préstamo interno, no obstante hasta esa fecha nada se había resuelto sobre el asunto[70].

Conocedor de las "dificultades invencibles" que supondría la centralización del estanco en manos del gobierno nacional, como estaba antes de 1810, y preocupado por armonizar los intereses de los estados, Esteva propuso que "se les deje su exclusivo régimen y beneficio [del estanco] como manifiestan desearlo muy claramente". Esta medida, según el ministro, era "muy conforme a los deseos de los pueblos y en consonancia con sus gobiernos, quienes se pondrán en aptitud de dictar las vigorosas providencias que requiere la extinción del contrabando y el mejor restablecimiento de los pingües productos de que es susceptible esta contribución indirecta, la más suave sin duda, entre todas las que en su clase pueden elegirse". Una vez materializada esa premisa, los estados podrían obtener en conjunto unos 3 000 000 de pesos anuales en lugar de los 800,000 que producía la venta de papel sellado y la parte civil de los diezmos, que el Ejecutivo nacional proponía que le entregaran a cambio[71]. El problema que enfrentó este proyecto consistió en que, a diferencia de 1823-1824, no todos los estados deseaban ya tan "claramente" hacerse cargo de la renta. Para algunos el estanco tampoco era buen negocio.

Según las optimistas proyecciones del ministro, si los estados pagaban su deuda y compraban las existencias de hoja, los rendimientos para el tesoro público federal serían considerables. La suma de esos conceptos oscilaría alrededor de seis millones y medio de pesos, que proponía se pagaran en seis anualidades de 1 083 333 pesos. A esa cantidad habría que sumar 1 000 000 de pesos por la venta de papel sellado y por los diezmos civiles que los estados cederían. El total sería de 2 083 333 pesos anuales líquidos; cantidad muy superior a los 18,936 mensuales que en promedio había aportado el estanco en los últimos dos años y medio. Esteva presumía que los estados, al controlar y reorganizar completamente los estancos en sus territorios, tendrían recursos sobrados para cubrir las anualidades durante los seis años en que estarían obligados a hacerlo. Al término de ese periodo esperaba que se hubiesen realizado las reformas estructurales que permitieran aumentar las rentas y equilibrar los ingresos con los egresos sin tener que endeudarse más[72].

De acuerdo con el procedimiento legislativo, la iniciativa de ley pasó a la Comisión de Hacienda que la aprobó en casi todos sus puntos e hizo algunas

[70] *Ídem.*
[71] *Ídem.*
[72] *Ídem.*

adiciones. Los estados no podrían decretar la extinción del estanco del cultivo de la hoja dentro de sus territorios. Seguramente la medida tenía el afán de evitar los conflictos que surgirían entre ellos si algunos abolían el estanco de la hoja y otros lo conservaban. Los gobiernos locales podrían vender su tabaco en cualquier punto del país o exportarlo, pero no podrían imponer obstáculo o contribución alguna al que, en cualquiera de sus formas, circulara en su territorio proveniente de otros estados o del Distrito y territorios federales. Tampoco podrían devolver el estanco a la federación o entregarlo a la iniciativa privada, como habían sugerido algunos[73].

La Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados precisó también algunas cuestiones operativas para la venta del tabaco almacenado en las bodegas del gobierno nacional. Juzgó que las cantidades de hoja solicitadas por los estados en los años previos no era el mejor referente para estimar el consumo en cada territorio. Era mejor repartir las existencias de acuerdo con el número de habitantes. Los estados venderían la libra en ocho reales, dos de los cuales entregarían mensualmente a la federación. De los seis restantes remitirían tres más al gobierno central hasta que se liquidara la deuda con los cosecheros de Orizaba, Córdoba y Jalapa, en el entendido de que dicha responsabilidad debía ser compartida por ambas esferas de gobierno. En esencia la propuesta se ajustaba a la demanda de todos los estados de tener el control absoluto del estanco del tabaco en 1824. Sin embargo, reiteramos, varios de ellos habían cambiado de opinión a la luz de los resultados[74].

En abril y mayo de 1828 se discutió el proyecto tanto en el pleno de la Cámara de Diputados como en las legislaturas estatales y la prensa, evidencia de que el asunto interesaba a muchos sectores del país. La legislatura del estado de Puebla envió una representación al Congreso General para expresar su oposición a que se crearan estancos estatales de hoja, aduciendo que su gobierno carecía de los recursos suficientes para "sostener a tanta costa un sistema destructor de la agricultura e industria de sus suelo". Ni siquiera creía que estuviera en posibilidades de hacer frente al contrabando. Si el gobierno general, que tenía "toda clase de recursos para impedir los fraudes [y la] facultad para disponer de la fuerza armada", no había podido erradicar aquel flagelo, mucho menos podrían hacerlo los estados. Por consiguiente, si la renta no estaba contribuyendo a desvanecer los problemas del erario y resultaba una carga más que un alivio, debía decretarse su desaparición ab-

[73] *Ídem.*
[74] *Ídem.*

soluta. Para compensar al tesoro nacional los poblanos proponían crear un impuesto único cobrado en los sitios de cultivo[75].

La legislatura de Zacatecas también envió una representación para manifestar su inconformidad por el traslado de la renta a los estados, aunque por motivos distintos a la de Puebla. Tal parece que los diputados zacatecanos desconocían algunos detalles de la iniciativa de ley, pues presumían que se liberaría el cultivo de la hoja en todo el territorio nacional. En este entendido, su queja era que se despojaría al erario de su estado de importantes ingresos que requería para diversas obras públicas, así como de la posibilidad de suprimir o al menos rebajar las alcabalas "tan odiadas y ruinosas para los contribuyentes". Aseguraba que se habían empeñado con éxito en el mejoramiento de la renta del tabaco de acuerdo con los términos pactados en 1824, por lo que resultaba inaceptable que cuando por fin empezaban a ver los frutos de sus esfuerzos se decidiera la liberación del cultivo de la hoja[76]. En realidad los zacatecanos estaban defendiendo la preservación del estanco en su territorio y, por tanto, de aprobarse la ley seguramente saldrían beneficiados. De cualquier manera, las posiciones diferenciadas de los estados dejaron claro que los cuatro años de experiencia habían quebrado el consenso de que lo que más les convenía era el control absoluto del estanco.

En *El amigo del pueblo* se hizo una larga defensa de la iniciativa de ley del Ejecutivo nacional. Se ponderaron los beneficios para todos los actores interesados, a saber, el erario nacional, los gobiernos de los estados, los cultivadores de la hoja y los fumadores. El autor del texto expresó su acuerdo con la creación de estancos estatales de la siembra del tabaco, pues permitirían disminuir significativamente el contrabando. Los cosecheros autorizados, cuyo número y presencia se incrementaría a lo largo del territorio nacional, serían los principales agentes interesados en vigilar y denunciar el ilícito. Había que sellar en la medida de lo posible todos los entresijos por donde fluía el tabaco ilegal[77].

[75] "Representación del congreso de Puebla al general para que no se transfiera el estanco del tabaco a los estados y se declare su extinción, 12 de abril de 1828," *El Sol,* 12 de abril de 1828, p. 6041.

[76] "Iniciativa que el congreso de Zacatecas dirige a la cámara de representantes del Congreso de la Unión para que deseche el proyecto de ley presentado por el conducto del ministro de Hacienda…de 14 de abril de 1828", *El Sol*, núm. 1779, 28 de abril de 1828, p. 7005. De algunos otros estados, como el de Jalisco, sólo existe constancia de que se opusieron a la iniciativa del gobierno nacional, pero desconocemos si tenían una propuesta alterna. Sesión de la Cámara de Diputados del 18 de abril de 1828, *HPCM*, serie I, vol. II, t. 4.

[77] "Hacienda pública: sobre tabaco", *El amigo del Pueblo. Periódico mexicano, científico, de*

El publicista presumía que la transferencia total del estanco a los estados tendría también consecuencias benéficas para los consumidores. Los gobiernos que no establecieran fábricas en sus territorios o no produjeran suficientes cigarros y puros para satisfacer su demanda interna, estarían en la libertad de comprarlos donde la manufactura fuera de mayor calidad. Por otro lado, se desencadenaría un efecto multiplicador sobre otras actividades económicas como la arriería, la agricultura y el comercio, que podrían dar una ocupación lícita a los contrabandistas[78].

El cálculo sobre la suma que podrían recaudar los erarios estatales y el nacional desbordaba optimismo. El escritor de *El amigo del pueblo* estimó una población nacional de seis millones de habitantes, aunque creía que había un poco más. Presumía que una cuarta parte fumaba tabaco. Cada fumador destinaba aproximadamente una cuartilla diaria (tres granos) al tabaco. Si esta cantidad se multiplicada por millón y medio de consumidores, según un cálculo conservador, resultarían a 17 109 375 pesos anuales. En el supuesto de que cada libra de tabaco en rama fuera vendida por los gobiernos estatales a seis reales —la iniciativa de ley decía ocho—, aquella suma alcanzaría para adquirir 22 812 500 libras[79]. Con un gravamen federal de nueve granos por libra que pagarían los agricultores, la Hacienda nacional obtendría 2 138 672 pesos al año —la iniciativa contemplaba dos reales por libra. A dicha cifra se agregarían las utilidades por la venta de puros y cigarros en la ciudad y territorios federales de modo tal, estimaba el autor del texto, que el erario nacional recaudaría fácilmente más de dos millones de pesos anuales. Las utilidades de los gobiernos estatales emanarían de la diferencia entre el precio de compra a los cosecheros y el de venta, que sería aproximadamente de tres o cuatro reales por libra, con la ventaja de que podrían adquirir el producto donde tuviera mejor calidad. En caso de que optaran por montar fábricas por su cuenta obtendrían una ganancia adicional[80]. En suma, según el publicista, el proyecto se ajustaba tanto a la conveniencia pública como a la de los particulares, al mismo tiempo que sentaba las bases para erradicar el contrabando y evitar que una parte de la sociedad se convirtiera en delincuente.

---

política y comercio, núm. 2, t. 5, 9 de julio de 1828, pp. 448-459.

[78] *Ídem.*

[79] En realidad serían 12 millones 832 mil 31,25 libras.

[80] "Hacienda pública: sobre tabaco", *El amigo del Pueblo. Periódico mexicano, científico, de política y comercio*, núm. 2, t. 5, 9 de julio de 1828, pp. 448-459.

Los cosecheros de tabaco de Orizaba propusieron algunas adiciones para resguardar mejor sus intereses. Mediante su apoderado Vicente Prieto, enviaron una solicitud a la Cámara de Diputados para que se les permitiera vender sus existencias junto con las del gobierno federal. De igual modo querían que la ley no entrara en vigor sino hasta que dichas reservas se agotaran[81].

Hay que poner énfasis en que con esta reforma el gobierno nacional perdería el monopsonio del cultivo de la hoja, pues tendría que abastecerse con las siembras que se hicieran en los territorios federales o con las compras en los estados. De hecho se consideraba que tendría que comprar tabaco labrado para abastecer los distantes territorios de la Alta California y Nuevo México, cuyo aprovisionamiento desde la Ciudad de México resultaba sumamente oneroso[82].

El proyecto fue aprobado por el pleno de la Cámara de Diputados y transferido al Senado[83]. Aquí no encontraría tan buena acogida. Las posiciones de los senadores estaban divididas. Juan de Dios Rodríguez, representante de Querétaro, e Isidro Huarte, de Michoacán, se pronunciaron a favor del proyecto pues de esa manera, alegaron, se ajustaría la existencia del monopolio con la estructura constitucional sin privar de valiosos recursos al erario nacional. Si los estados se hacían cargo de la renta, el combate al contrabando sería más eficiente, en virtud de que las autoridades responsables estarían más cercanas a los lugares donde se delinquía y gozarían de mayor apoyo que los empleados de la federación. Los estados, adujeron los senadores, aunque arrastraban adeudos con la federación, no se rehusaban a pagar, era sólo que no tenían dinero, pero en cuanto vendieran las existencias de tabaco lo tendrían[84].

En contra del proyecto argumentó el senador por Veracruz, Pablo de la Llave; el de Coahuila-Texas, José Manuel Santibáñez y Cevallos; así como el de Oaxaca, Demetrio del Castillo. Señalaron que la liberación del cultivo de la hoja, aun cuando cada gobierno estatal lo controlara, avivaría el contrabando en virtud de que no habría manera de supervisarlo. Los compradores particulares tendrían mayores facilidades y opciones para adquirir tabaco de

[81] *Dictamen de la Comisión primera de Hacienda de la cámara de representantes del Congreso General, sobre arreglo de la renta del tabaco, México*, Imprenta del correo dirigida por el C. José María Alva, 1828.

[82] *Ídem.*

[83] El proyecto de ley sobre la renta del tabaco se discutió en la Cámara de Diputados en las sesiones del 19, 21, 22, 25, 26 de abril, 9 y 17 de mayo de 1828. *HPCM*, Serie I, vol. II, t. 4. pp. 136-137, 139, 145-146, 148, 162-163 y 174-175.

[84] "Sesión extraordinaria de la Cámara de Senadores del 5 de julio de 1828", *El Águila Mexicana*, núm. 191, 9 de julio de 1828, pp. 1-2.

manera ilícita y a mejor precio del que ofrecerían los monopolios estatales. Asimismo, juzgaban poco realista la proyección de que los estados pagarían de inmediato las existencias que había en los almacenes generales, puesto que aún no liquidaban el tabaco recibido. Además, casi todos los estados adeudaban parte del contingente, ya fuera porque carecían de recursos o porque se negaban a pagar, como Jalisco, que debía 900,000 pesos. Así que, de acuerdo con estos congresistas, sólo había dos opciones: la centralización absoluta de la renta en manos del gobierno general o su plena extinción. El oaxaqueño Castillo manifestó explícitamente su preferencia por la primera alternativa, mientras que Santibáñez y de la Llave dejaron entrever que se inclinaban por la segunda[85].

Es probable que las opiniones en favor de la centralización absoluta fueran dominantes. El hecho es que cuando el proyecto todavía se estaba discutiendo en el Senado, el ministro Esteva presentó otro en la Cámara de Diputados pidiendo ahora la restauración del estanco a su antigua forma colonial. Este hecho generó, además de desconcierto, algunas disputas sobre el procedimiento legislativo, considerando que aún no se resolvía sobre el anterior y que ambas eran iniciativas del Ejecutivo[86]. Los diputados resolvieron enviar la propuesta para que los senadores la consideraran durante la discusión de la primera. En medio de esta polémica y dada la contraposición de los proyectos, el senado decidió ignorar ambas iniciativas y elaborar una propia.

La iniciativa de ley de la Comisión de Hacienda el Senado se comenzó a discutir a principios del mes de agosto de 1828. En ella se sostenía que si bien era verdad que, de acuerdo con los "buenos principios de la economía política", lo más conveniente era la extinción del monopolio, también era un axioma que una renta no debía suprimirse sin antes prever cómo serían reemplazados sus ingresos. Por desgracia, los senadores no tenían tiempo para encargarse del segundo asunto, pero aun si lo tuvieran, un nuevo impuesto tardaría mucho tiempo en dar frutos y el tesoro público nacional requería recursos inmediatos. Por otro lado, a pesar de sus fallas, el estanco en su forma vigente proporcionaba algunos ingresos tanto a los estados como a la federación. A partir de esta premisa, compartida y apoyada por el ministro de Hacienda, los senadores de la Comisión de Hacienda sugirieron preservar el estanco tal como estaba con pequeñas modificaciones para resarcir las tres deficiencias más evidentes: la falta de pago a los cosecheros, el retraso de los

[85] *Ídem.*
[86] *Ídem.*

estados para pagar el tabaco en rama y el contrabando. Para resolver el primer problema la comisión aconsejó que el 50% de los ingresos que los estados remitirían a la federación por el tabaco comprado se destinara a pagar a los cosecheros. El senador por Guanajuato, Francisco Aniceto Palacios, creyó más conveniente que el porcentaje destinado a ese fin fuera del 75%.

Para que los estados pudieran pagar a tiempo al erario nacional, se propuso que éste vendiera la libra a los estados a seis reales y no a ocho. Éstos, a su vez, debían venderla al precio que pudieran y no necesariamente a 11 reales. El combate al contrabando sería una obligación compartida entre el gobierno general y las entidades federativas; los contrabandistas de la hoja serían remitidos a los tribunales federales, mientras que los de tabaco labrado se enviarían a los de los estados. Los transgresores sorprendidos con tabaco en rama y labrado podrían ser enviados a cualquier tribunal. Al mismo tiempo se instó a los estados a decretar leyes más severas para combatir el ilícito[87]. Como puede verse, no se proponía llevar a cabo ninguna reforma estructural; sólo se instaba a los actores a cumplir con las obligaciones que hasta entonces no habían podido satisfacer.

Luego de una intensa discusión durante dos sesiones, el pleno del Senado desechó la propuesta de su Comisión de Hacienda. El argumento sustancial consistió en que las medidas propuestas no eran suficientes para combatir el asunto toral del contrabando. Las opiniones se dividieron en torno a las soluciones consideradas como pertinentes; para algunos, como los senadores Pablo de la Llave y Agustín Paz, representantes de Veracruz y del Estado de México, respectivamente, la única alternativa era la centralización. Algunos otros, como el representante de Jalisco, Valentín Gómez Farías y el de Coahuila-Texas, José Manuel Santibáñez y Cevallos, eran partidarios de la supresión absoluta del estanco, pero también coincidían en la inconveniencia de realizarla de inmediato. Por consiguiente, apoyarían la continuidad del estanco en su forma vigente si se tomaban medidas más duras contra el contrabando. Gómez Farías agregó que no era verdad que los estados fueran responsables de las fallas del estanco, debido a que la mayoría de ellos tenía cubierta la mayor parte de sus deudas, al menos era el caso de Jalisco. El verdadero problema, sostenía, era la insuficiencia en el abasto y la mala calidad de la hoja y de los labrados que en ocasiones se recibían húmedos y podri-

[87] La propuesta de la Comisión de Hacienda del Senado fue discutida en esta cámara en las sesiones del 1, 2 y 4 de agosto de 1828, *El Águila Mexicana*, núm. 221, pp. 1-3; núm. 222, pp. 1-2 y núm. 226, pp. 1-2, 8, 9.

dos. Llama la atención que ningún senador abogó por transferir el control total de la renta a los estados. Por otro lado, tampoco eran muchos los que defendían la centralización; ni siquiera el oficial mayor de Hacienda, quien participó en el debate. Tal parece que no había más alternativa que continuar con la renta dividida entre estados y federación, aunque con algunas modificaciones. En ese sentido se orientaron las propuestas posteriores.

Durante la discusión, algunos gobiernos y legislaturas estatales también enviaron al senado sus puntos de vista. El estado de Occidente abogó para que se declarara la libertad de cultivo y manufactura del tabaco en su territorio, argumentando que el producto llegaba en cantidades insuficientes y a un precio bastante elevado. A cambio ofreció entregar a la federación una cantidad de dinero igual a la que en ese momento generaba la renta en su entidad. La legislatura de Veracruz se pronunció a favor de la supresión total del estanco del cultivo y comercio de la hoja. Por su lado, los cosecheros de Orizaba y Córdoba solicitaron la devolución del tabaco que no se les había pagado para que pudieran venderlo en donde más les conviniera[88].

La Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados volvió a presentar al pleno el proyecto de transferir el control absoluto del estanco a los estados que habían aprobado en mayo, pero que los senadores desecharon. La comisión insistió en que era la propuesta que mejor satisfacía los intereses de los sectores involucrados en el asunto. Las objeciones carecían de fundamento sólido. Los diputados aceptaron discutir la iniciativa durante los meses de octubre y noviembre de 1828. Entre las novedades resalta la aclaración de que los estados podrían, con aprobación del Congreso General, renunciar a la renta si así convenía a sus intereses. El precio de ocho reales por libra de tabaco, propuesto para todo el territorio nacional, podría ser reducido por los estados; es decir, sería sólo el precio máximo de venta. En los territorios federales el precio se fijaría en siete reales por libra[89]. La propuesta modificada fue enviada de nuevo al Senado, donde un vez más fue rechazada[90].

Con el repudio de la iniciativa aprobada por la Cámara de Diputados, se abrió la posibilidad procedimental para que en dicha cámara se discutiera

[88] "Dictamen de la Comisión primera de Hacienda de la cámara de representantes del Congreso General, sobre el arreglo de la renta del tabaco, 31 de marzo de 1828", *El Águila Mexicana*, núm. 106, 15 de abril de 1828, pp. 1-4.

[89] La nueva discusión del proyecto en la Cámara de Diputados ocurrió en las sesiones del 28, 29, 30 y 31 de octubre, así como en las del 4, 5 y 6 de noviembre de 1828. *HPCM*, Serie I, vol. II, t. 4, pp. 276-287.

[90] Sesión del 26 de noviembre de 1828, *HPCM*, Serie I, vol. II, t. 4, p. 294.

el segundo proyecto presentado en esa instancia por el Ejecutivo federal el 5 de julio anterior, en el cual solicitaba la centralización absoluta de la renta en manos del gobierno general. Sin embargo, en su dictamen presentado a principios de enero de 1829, la Comisión de Hacienda rechazó la iniciativa, decisión respaldada por el pleno de la cámara[91]. Nada se había avanzado.

Unas semanas después, el 14 de febrero, el diputado por Puebla, José María Tornel, presentó otra iniciativa de ley en la que proponía la extinción absoluta del estanco. En su lugar propuso crear un impuesto de un cuarto de real para los erarios estatales y otro de medio real para el erario federal por cada libra cosechada en los estados. En el Distrito y territorios federales se cobrarían tres cuartos de real por cada libra cultivada localmente o que ingresara de otros estados. Sobre el tabaco manufacturado recaería una alcabala del 5% *ad valorem* que ingresaría a las haciendas estatales y a la nacional en el caso del territorio bajo su jurisdicción. El tabaco labrado podría ser exportado libremente sin arancel alguno, pero seguiría prohibida su importación en cualquiera de sus presentaciones. Debe aclararse que aunque Tornel aseguraba estar a favor de la libertad del cultivo de la hoja, proponía que quien pretendiera practicarlo se incorporara a una compañía de cosecheros con cuyos representantes nacionales el gobierno central negociaría un contingente de cuatro millones de pesos anuales pagados por adelantado en cuatro partes. La propuesta beneficiaría sobre todo a los grandes plantadores y traficantes de la rama. Todos los empleados de la renta quedarían en calidad de cesantes, es decir, perderían su trabajo aunque recibirían una pensión[92].

La iniciativa de Tornel no tuvo eco entre sus pares diputados. No obstante, éstos elaboraron un proyecto presentado desde el inicio como provisional. Se pretendía ofrecer una alternativa al Ejecutivo federal que no paraba de quejarse de la miseria del tesoro público. Sugirieron que vendiera las existencias de los almacenes nacionales a contratistas particulares, con la condición de que las revendieran exclusivamente a los estados o que las exportaran. El precio no podría ser menor a seis reales por libra en el caso del tabaco en rama y al labrado habría que adicionarle los costos de manufactura. De la misma manera, los cigarros y puros se podrían vender a los estados que los requirieran. Las entidades que tuvieran tabaco almacenado podrían devolverlo a la federación para que lo diera a los contratistas, pero sería tomado

[91] Sesión del 29 de enero de 1829, *HPCM*, serie I, vol. II, t. 4, p. 346.

[92] La iniciativa de ley fue presentada por José María Tornel en la Cámara de Diputados, el 14 de febrero de 1829. *HPCM*, serie I, vol. II, t. 4, p. 371.

al mismo precio a que se les había entregado, es decir, a ocho reales. Los empresarios podrían pagar con bonos de deuda pública el 50% del valor del tabaco recibido y la otra mitad en metálico. Una cuarta parte del dinero líquido debía destinarse a cubrir la deuda con los cosecheros[93]. Esta propuesta fue aprobada por los diputados y la ley correspondiente fue emitida el 26 de febrero de 1829[94]. Como quedó sobreentendido, no se resolvió el problema de fondo del estanco, así que la discusión se retomó una vez que concluyó la presidencia de Guadalupe Victoria.

En abril, cuando Vicente Guerrero ocupaba ya la presidencia de la república, el ministro de Hacienda, Lorenzo de Zavala, envió una iniciativa de ley al Congreso en la que proponía la extinción sólo del estanco del cultivo de la hoja a partir del 1º de enero de 1830[95]. El monopolio de su manufactura y comercio se eliminaría únicamente en el Distrito y territorios federales, es decir, que los estados conservarían la libertad para decidir qué hacer en sus respectivos territorios. Quienes se abocaran al cultivo de la hoja en cualquier punto del país deberían registrarse en una matrícula a cargo de los comisarios y subcomisarios del gobierno federal, existentes en todos los estados. Manifestarían el número de plantas que desearan cultivar y se comprometerían a no exceder la cantidad declarada. Por cada cien matas pagarían un impuesto de cuatro reales: tres para el erario federal y uno para el estado en el que se localizara el cultivo. Los gobiernos estatales que optaran por liberar la manufactura y comercio del tabaco podrían imponer al producto un impuesto a su libre albedrío. En el Distrito y territorios federales se cobraría un real por cada libra de tabaco labrado o cernido. La deuda acumulada con los plantadores veracruzanos se saldaría devolviéndoles el tabaco que había en los almacenes nacionales, en caso de que no aceptaran se les entregaría una cuarta parte de los ingresos, cuando se vendiera el producto. Los gobiernos estatales que arrastraban adeudos con los almacenes generales tendrían dos años para cubrirlos en entregas mensuales. Si durante dos meses continuos suspendían las remisiones, sus rentas podrían ser intervenidas hasta que se cubriera el monto adeudado[96].

[93] Sesiones de la Cámara de Diputados de los días 30 de enero, 7 y 9 de febrero de 1829, *HPCM*, serie I, vol. II, t. 4, pp. 349-350, 360 y 362.

[94] "Ley de 25 de febrero de 1829: Se autoriza al gobierno para que pueda contratar con los particulares, los tabacos en rama y labrados que existen en los almacenes de la federación", en Dublán y Lozano, *La legislación,* t. 11, Ley 606, pp. 94-95.

[95] Zavala, *Ensayo histórico,* t. 2, pp. 148-149.

[96] El proyecto fue discutido y aprobado por los diputados el 21 de mayo de 1829, *HPCM*,

El proyecto tenía algunas semejanzas con el que había presentado el ministro José Ignacio Esteva a principios de 1828, cuando pidió la transferencia absoluta del estanco a los estados y que había sido aprobado por la Cámara de Diputados. La diferencia más importante residía en que negaba a los estados la posibilidad de establecer el estanco de la hoja en sus territorios; por otro lado, no los obligaba a conservar el estanco de la manufactura. La propuesta de Zavala recogía el interés de los estados que querían preservar sus fábricas así como la de aquéllos que querían suprimir el monopolio totalmente en sus territorios. Quizá por esta razón la iniciativa no encontró demasiada oposición y fue aprobada con relativa facilidad y rapidez.

La propuesta logró el consenso de ambas cámaras, aunque el Senado hizo algunas modificaciones nimias. Sugirió que si las existencias de los almacenes generales, que se entregarían a los contratistas, se agotaban antes del 1º de enero de 1830, debería hacerse efectiva la extinción del estanco de la hoja en ese momento. El impuesto sobre el centenar de matas cultivadas fue reducido de cuatro a tres reales en perjuicio del erario federal que sólo recibiría dos[97]. El gobierno nacional vendería sus existencias a los particulares a tres y no a seis reales, es decir, al mismo precio en que las había adquirido de los cosecheros. No se consideró la suma que el erario había pagado de fletes, en consecuencia, con esta propuesta no recuperarían dichos gastos. Se trataba de obtener ingresos de modo expedito, incluso si se perdía parte de la inversión, con el fin de hacerse de recursos para enfrentar la invasión española. La ley se decretó el 23 de mayo de 1829.

A pesar de que se aprobó con relativa facilidad, la aplicación de la ley no estuvo exenta de problemas, evidencia de que el consenso no era pleno. Algunos estados reclamaron el derecho a establecer el estanco del cultivo de la hoja en sus territorios. En este tenor, Nuevo León y Jalisco, atribuyéndose facultades que la ley les negaba, decretaron el monopolio de la siembra a semejanza del que había tenido el gobierno nacional. Prohibieron la siembra a "cualquier particular" y se arrogaron el derecho del gobierno nacional a decidir la cantidad de matas a cultivar y los lugares donde se haría[98].

---

serie I, vol. II, t. 4, pp. 540-546.

[97] Las modificaciones hechas por el senado fueron aprobadas por los diputados el 21 de mayo de 1829 y dos días después fue publicado el decreto. *HPCM*, serie I, vol. II, t. 4, pp. 540-546.

[98] "Decreto de 27 de mayo de 1829", en *Colección de los decretos y circulares expedidos por el Gobierno del Estado. Desde agosto de 1824 hasta el 30 de diciembre de 1830*, Monterrey, Tipografía del Gobierno, 1895, p. 480. "Decreto del 6 de julio de 1829", en *Colección de los decretos, circulares y órdenes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Jalisco,* Guadalaja-

En contrapartida, el 4 de junio de 1829, el congreso del estado de México acordó devolver el estanco de la manufactura en su estado a la federación. En su justificación los legisladores dijeron que la renta estaba en bancarrota, en razón de que no podían vender su tabaco a menos que perdieran una parte de su inversión. Habían pagado ocho reales por libra al estanco nacional, pero como la ley de 26 de febrero había autorizado al gobierno nacional para entregarlo a los contratistas por seis reales, éste había decidido venderlo al mismo precio a los minoristas. Por consiguiente, los habitantes del estado de México preferían ir a comprar el producto al vecino Distrito Federal, tanto para su consumo como para su reventa[99].

Algunos diputados de la legislatura estatal objetaron la devolución del estanco a la administración central, alegando que de esta forma se reforzaría la potestad de ésta en detrimento del estado de México. Para evitar este efecto no deseado, el congreso local aceptó que el gobierno nacional se hiciera cargo de abastecer a su estado del producto en rama y manufacturado, pero al mismo tiempo propuso suprimir de manera absoluta el estanco en todo el territorio del país[100].

La devolución del monopolio del tabaco manufacturado a la administración central que propuso la legislatura del Estado de México no era tan sencilla, ya que estaba de por medio el futuro de los empleados de las fábricas y de los funcionarios de la renta. Luego de una compleja negociación, el gobierno nacional aceptó hacerse cargo del salario de los empleados del estanco que pasarían a la categoría de cesantes. No obstante, cuando Anastasio Bustamante reemplazó a Vicente Guerrero como titular del Ejecutivo nacional, se negó a reconocer ese compromiso debido a las erogaciones que suponía. Por consiguiente, llevó el caso al Congreso General con la esperanza de que se anulara el acuerdo. Los miembros del poder legislativo fueron de la opinión de que la federación estaba obligada a cumplir lo pactado por la administración anterior y a reconocer como cesantes a los empleados del estanco del Estado de México[101].

---

ra, Tipología de Pérez Lete, 1876, vol. IV, p. 11. "Decreto del 20 de noviembre de 1829", en *Recopilación de leyes, reglamentos, decretos y circulares expedidos en el estado de Michoacán formada y anotada por Amador Corominas,* Morelia, Imprenta de Arago, 1876, vol. IV, pp. 43-47. Citados por Serrano Ortega, "El humo en discordia", pp. 213-214.

[99] Macune, *El estado de México,* pp. 108-109.

[100] *Ibídem*, pp. 110-111.

[101] Sesión de la Cámara de Diputados de 16 de mayo de 1831, *HPCM*, serie I, vol. II, t. 4, pp. 412-416. El decreto, publicado el 18 de mayo de 1831, estipulaba que el gobierno nacional

Tal parece que fueron muy pocos los estados que suprimieron sus estancos de la manufactura del tabaco. En esos casos también hubo problemas. En junio de 1829 el gobierno del estado de Querétaro, quizá para estar a tono con la política liberal del ministro de Hacienda, decidió extinguir el estanco en su territorio, medida que de inmediato provocó protestas. Según la Comisión de Hacienda del congreso local la calidad de la producción de su fábrica, heredada del periodo virreinal, era superior a la de los contrabandistas y por lo tanto, preferida por los consumidores. Por otro lado, daba empleo a muchos operarios cuya subsistencia dependía completamente de dicha actividad. De hecho fueron ellos quienes ofrecieron la más tenaz resistencia a la decisión de extinguir el estanco que proporcionaba ingresos importantes y seguros para el erario del estado y que se perderían con su abolición[102]. Las contribuciones directas con que se les pensaba remplazar, aunque deseables, sólo proporcionarían recursos después de un largo tiempo, además de que eran más gravosas para la sociedad y de difícil recaudación[103]. Con base en estas consideraciones, el congreso queretano reculó y se pronunció por la conservación del estanco en su territorio.

Otro motivo de inconformidad fue el poder otorgado al gobierno nacional para intervenir las rentas de los estados que suspendieran la remisión de sus mensualidades por la deuda acumulada. La legislatura de San Luis Potosí adujo que esta facultad constituía una violación a su soberanía y libertad estatal[104]. Sin embargo, no parece que haya sido secundado por otros estados.

A pesar de las diferencias señaladas, lo importante de la ley de mayo de 1829 es que permitía a cada estado tomar la decisión que más le conviniera sobre la manufactura de la hoja en sus territorios. De hecho, todo parecía indicar

---

sólo admitiría del Estado de México el mismo número de empleados existente cuando el estanco pasó a manos de dicha entidad en 1824, dándose preferencia a los que en ese año ya trabajaban en la renta. *Registro Oficial del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos*, año 3, t. 8, núms. 19 y 59, del 19 de mayo y 28 de junio de 1832, pp. 74 y 237, respectivamente. Macune, *El Estado de México*, pp. 111-115. *Vid.* Sesión de la Cámara de Diputados del 5 de abril de 1830, *HPCM*, serie I, vol. II, t. 4, p. 116. El gobierno de Guanajuato, además de pedir la anulación de la ley, buscó un acuerdo similar al del Estado de México aunque sin éxito. *Vid.* Sesión extraordinaria de la Cámara de Diputados del 19 de mayo de 1838, *HPCM*, serie I, vol. II, t. 4, p. 424.

[102] *Dictamen de la Comisión de Hacienda del H. Congreso de Querétaro en favor de la continuación de la renta del tabaco, Querétaro*, Imprenta del ciudadano Rafael Escandón, 1830.

[103] *Ídem.*

[104] “Decreto del 23 de septiembre de 1829, San Luis Potosí”, AGN, Gobernación, s/c, legajo 67.

que finalmente se había logrado un acuerdo que más o menos satisfacía a la mayor parte de los grupos de interés. Por desgracia, factores externos arruinaron la efectividad de esa ley. En palabras de un escritor anónimo, "la cosa iba bien, pero el diablo, que en todo mete su colita", vino a arruinar el arreglo[105]. Las necesidades extraordinarias provocadas por la amenaza de las tropas españolas al puerto de Tampico obligaron a Vicente Guerrero a tomar providencias que transgredieron el acuerdo plasmado en la ley del 23 de mayo. Amparado por las facultades extraordinarias, el 25 de agosto decidió adelantar la fecha de liberación del cultivo de la hoja en el Distrito y territorios federales a pesar de que aún no se agotaban las existencias en los almacenes generales, además declaró libre la venta de tabaco labrado a nivel nacional[106]. La intención era hacerse inmediatamente de recursos, apropiándose del mercado nacional para vender el tabaco en hoja y labrado. Con ese fin y para agilizar el acceso a los recursos, Guerrero dispuso concesionar a empresarios particulares la venta en todo el territorio nacional de la hoja sembrada en las villas veracruzanas y el labrado de la fábrica de la Ciudad de México. Dicha contrata se firmó el 4 de septiembre de 1829 con la Compañía Wilson y Garay.

La compañía compraría a tres reales la libra todas las existencias de los almacenes nacionales y quedaría facultada para negociar directamente con los cosecheros el precio del tabaco que poseyeran. La mitad del producto de la venta se entregaría al gobierno nacional en dinero metálico y la otra parte en bonos de deuda que se recibirían por su valor nominal. Empero, la porción en numerario no podría rebasar el millón de pesos aun cuando el monto total rebasara los dos millones, en cuyo caso se pagaría el excedente con documentos fiduciarios[107].

La decisión contrariaba la ley de mayo y atentaba contra los estancos de la manufactura de los estados. En consecuencia, varias entidades rechazaron la concesión a los empresarios y de paso cuestionaron la facultad otorgada por

[105] "Artículo firmado por *Alerta*", *El Sol*, núm. 231, 26 de febrero de 1830, p. 922.

[106] Según la ley el Ejecutivo nacional pondría "cuantas medidas sean necesarias a la conservación de la independencia, del sistema actual de gobierno y de la tranquilidad pública" hasta que el Congreso iniciara el periodo de sesiones ordinarias. La única restricción fue que no podría disponer de la vida de los mexicanos ni expulsarlos del territorio nacional. Al concluir dichas facultades tendría que rendir un informe de su uso al Congreso. "Ley de 25 de agosto de 1829. Facultades extraordinarias al Poder Ejecutivo de la Federación bajo ciertas reglas", en Dublán y Lozano, *La legislación*, núm. 684, p. 151.

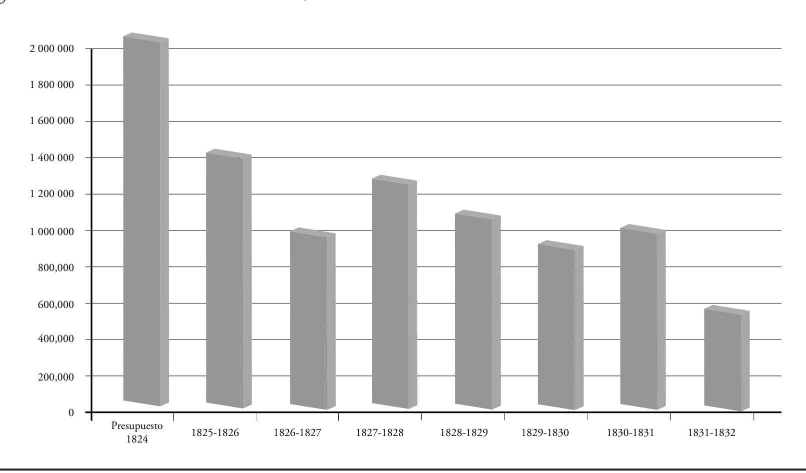
[107] *Reseña histórica de la renta del tabaco tomada desde la época del Conde de Revillagigedo,* México, Imprenta de Rafael Escandón, 1850, p. 9.

la ley al gobierno federal de intervenir sus rentas. Otros más insistieron en la anulación de la ley, y por consiguiente, que se preservara el estanco[108]. Este malestar, como señala Serrano Ortega, podría haber incidido en la decisión de algunos estados de retirar su apoyo al gobierno de Guerrero, y que habría facilitado su caída en diciembre del mismo año[109].

Las cifras reflejan de manera contundente que la reforma realizada en 1829 no pudo detener el descenso creciente de los ingresos del estanco del tabaco durante su primer periodo que va de 1825 a 1832 (véase el gráfico V.5). De hecho, es probable que la existencia de un debate largo y continuo en torno al destino de la renta sólo haya disuadido a los actores involucrados de buscar su eficiencia, ante el temor de que la decisión adoptada fuera echada atrás por el Congreso General. Si bien algunos estados consiguieron hacer rentable el estanco, no podían soslayar la amenaza permanente de que se decretara la abolición absoluta. Por otro lado, las entidades que no pudieron aprovechar la institución estaban más obsesionadas en deshacerse de ella que en derribar los obstáculos que impedían su rentabilidad.

Gráfico V.5

Ingresos del estanco del tabaco nacional, 1825-1832.



Fuente: *Memorias de Hacienda, 1825-1832.*

108 AGN, Gobernación, s/c, legajo 67, exp. 2, "Decreto del 23 de septiembre de 1829, San Luis Potosí". Cámara de Senadores, sesión del 15 de enero de 1830, suplemento del *Registro oficial del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos*, núm. 26, 15 de febrero de 1830.

109 Serrano Ortega, "El humo en discordia", p. 214.

No obstante, el problema central residió en la falta de capitales para echar a andar la renta. Como el gobierno nacional no pagaba a los cosecheros, estos se veían en la necesidad de vender su preciada cosecha a los contrabandistas. La división del estanco entre el gobierno nacional y los estados, así como las escasas facultades del primero en materia judicial dificultaban combatir dicho ilícito. En la medida que los déficit presupuestarios se fueron incrementando, los recursos para cubrir las cosechas también disminuyeron, de modo que la rentabilidad del estanco para el gobierno nacional fue cayendo cada vez más. Esta situación convenció a éste y al Congreso General de transferir la renta a los empresarios particulares, proceso que inició en 1829 y concluyó en 1832, a pesar de las quejas de algunos estados que habían convertido al estanco en el pilar fundamental de sus ingresos hacendarios. El gobierno de Anastasio Bustamante tampoco pudo hacer nada para rescatar a la que fue la joya más preciada de la corona española. Sin lugar a dudas, el fracaso hacendario más grande de la ley de división de rentas de 1824 fue el estanco del tabaco.

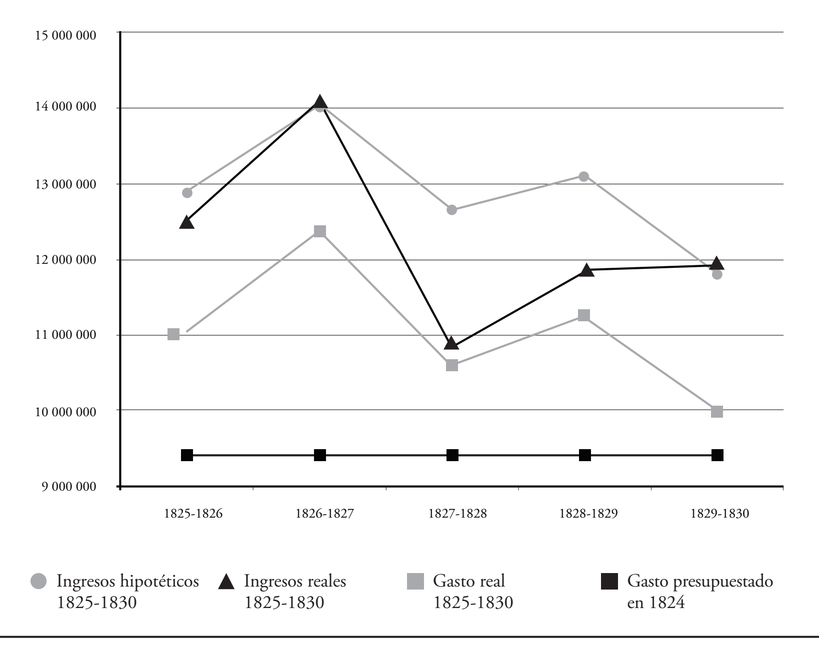
Hay que insistir en que pese a la baja rentabilidad del estanco del tabaco y del contingente, en relación con la suma presupuestada en 1824, los ingresos ordinarios totales de la Hacienda pública nacional rebasaron la cantidad estimada en aquel año gracias al aporte de los aranceles marítimos y a los ingresos del Distrito Federal. ¿Significa esto que la explicación del déficit recae exclusivamente en el gasto público? Un breve ejercicio especulativo puede arrojar luz sobre esta cuestión.

Supongamos que entre 1825 y 1830 el estanco del tabaco produjo los dos millones y medio anuales calculados por los diputados constituyentes en 1824 y que los gobiernos locales cubrieron íntegramente su contingente de 2 140 000 pesos, es decir, que el erario recibió 4 640 000 pesos al año por ambos conceptos. A esta cantidad sumemos la recaudación real por concepto de aranceles y otros impuestos de menor monta. A esta cifra le llamaremos ingresos hipotéticos. Veremos entonces que, con excepción de los años fiscales de 1826-1827 y 1829-1830, estos fondos habrían sido suficientes para cubrir plenamente el gasto proyectado en 1824 e incluso el gasto real, que como hemos observado, superó con creces al primero (véase el gráfico V.6). Sólo en los años fiscales de 1826-1827 y 1829-1830 el gasto real habría rebasado ligeramente los ingresos hipotéticos. Visto todo el quinquenio, habría existido un superávit. Por consiguiente, es evidente que la baja rentabilidad del estanco del tabaco y la incompleta recaudación del contingente también contribuyeron a los desequilibrios presupuestales. Si se hubiera cumplido la

proyección de 1824 sobre la rentabilidad de ambos rubros, así como la del gasto, no habría existido déficit en el periodo 1825 y 1830.

Gráfico V.6

Correlación entre gasto presupuestado en 1824 y gasto real 1825-1830, así como entre los ingresos hipotéticos e ingresos reales de 1825-1830.



Ingresos reales= Ingresos ordinarios, con excepción de los del estanco del tabaco y del contingente.
Ingresos hipotéticos= Ingresos reales por aranceles y otros rubros menores, más ingresos proyectados en 1824 para el estanco del tabaco y por el contingente.

Sin embargo, como ya se señaló y se ilustra en el gráfico V.6, el margen mayor de error en los cálculos de los diputados que diseñaron el pacto fiscal de 1824 se ubica en el gasto. Si éste se hubiera ajustado a las proyecciones de los legisladores, aun con la baja rentabilidad del estanco y del contingente, con excepción del año 1827-1828, habría existido un superávit superior al del primer escenario hipotético. Queda demostrado que la responsabilidad del desorden financiero recayó principalmente sobre el gasto, sobre todo por el costo de la deuda pública. En consecuencia, si bien los recursos no entregados por concepto del contingente hicieron falta al erario nacio-

nal, es exagerada la apreciación de políticos de la época como Lorenzo de Zavala e Ignacio Esteva de que la causa principal del déficit presupuestario era la forma en que se habían dividido las rentas, es decir, la constitución hacendaria[110]. Tal interpretación es reiterada por el historiador Israel Arroyo, cuando afirma que "el fracaso fiscal republicano debe rastrearse en la 'naturaleza' colectiva del contingente o los fundamentos fiscales de toda forma de gobierno confederalista —la naturaleza territorial de los impuestos como el mismo contingente"[111].

Consideraciones finales

La obtención de los empréstitos ingleses ha impedido que se dé suficiente atención al hecho de que los déficits de la Hacienda nacional acompañaron a la república federal desde su nacimiento, tal como había ocurrido en los tres años previos. Muy pronto se hizo evidente que el cálculo de los gastos realizado en 1824 era sumamente bajo, pues no se consideró la enorme deuda interna que se había heredado del periodo colonial y que se había incrementado entre 1821 y 1823. Parecía haber un claro y extraño desinterés por enfrentar este compromiso. Llama la atención que el dinero de los empréstitos ingleses, con los cuales se financió exitosamente el déficit, prácticamente no se utilizó para saldar las deudas domésticas del erario nacional. Por el contrario, sirvió de pretexto para que en 1825 y 1826 se redujeran temporal pero significativamente las cuotas del contingente. El imperativo parecía ser el aligeramiento de la carga fiscal de los estados y no pagar la deuda pública. Los acreedores debían esperar o quizá no había la convicción de que se tenía un compromiso con ellos.

El gasto resultó superior a la cifra proyectada, no sólo por la presencia de la deuda pública, sino también por la necesidad de pagar a los empleados públicos, pensionistas y cosecheros de tabaco. Sin embargo, mientras se gozó del manto protector de los préstamos ingleses no parecía haber razón para preocuparse. Cuando estos recursos se agotaron y el crédito público de la nación se derrumbó en Europa, no hubo más remedio que buscar el socorro de los agiotistas, quienes cobraron muy caro el desdén e indiferencia de que habían sido objeto. Entre 1828 y 1829, justo cuando se cernía la amenaza española sobre el país, el estamento mercantil hizo sentir su importancia.

[110] Serrano Ortega, *Igualdad, uniformidad, proporcionalidad*, p. 57.
[111] Arroyo, "México: proporcionalidad en el contingente", p. 175.

Durante varios meses se hicieron oídos sordos a los llamados de auxilio del erario nacional. Sólo le franquearon sus capitales cuando aceptó las onerosas condiciones que impusieron. En adelante esta relación se volvería cada vez más estrecha y onerosa para el erario nacional.

La invasión española de 1829 dejó en claro la resistencia de los estados a pagar a tiempo su contingente y a enviar remesas por adelantado. En parte porque creían que la administración central tenía los recursos suficientes para afrontar la amenaza, pero también porque algunos de ellos no eran más exitosos que la Hacienda general en la recaudación. Por fortuna para el erario nacional pudo disponer de la renta, capitales y propiedades de los habitantes del Distrito Federal para resarcir en parte los recursos faltantes por la morosidad de algunos estados para enviar su contingente. Sin embargo, suponemos que los pobladores del Distrito Federal no debieron haberse sentido muy satisfechos con su subordinación a la potestad del gobierno central.

Ante este contexto tan adverso, el ministro de Hacienda, Lorenzo de Zavala juzgó que la única solución sería la implantación de las contribuciones directas, proyecto que había impulsado en 1823. A pesar de que el Congreso General estaba facultado para aprobar la propuesta y que el Ejecutivo usó los poderes de emergencia de que el primero lo invistió para encarar la arremetida española, no fue posible convencer a la mayoría de los gobiernos estatales y al estamento propietario de la conveniencia de la medida. La resistencia fue tenaz y exitosa. La autonomía estatal se estaba convirtiendo en un dogma intocable bajo cualquier circunstancia. Zavala, acusado de querer implantar el centralismo, tuvo que dejar el ministerio apabullado y seguramente resentido por esta derrota. Sin embargo, el conflicto no era con Zavala, como más tarde se hará evidente, sino con cualquiera que intentara inmiscuirse en los asuntos que los estados juzgaban de su particular potestad.

El otro fracaso de Zavala fue el estanco del tabaco, que generaba ya muy diversas y encontradas opiniones, sobre todo entre los estados. Cuando, luego de complicadas negociaciones, se logró un acuerdo que parecía satisfacer a la mayoría de las partes, la precariedad de la Hacienda en un contexto de guerra obligó al gobierno a vulnerar el acuerdo, decisión que acrecentó la inconformidad en su contra y que contribuiría a su salida del ministerio. Por un tiempo se convirtió en el blanco del resentimiento de numerosos actores económicos y políticos. Más tarde se haría evidente que casi todos los ministros de Hacienda tendrían que cargar con el sambenito de tiranos, en virtud de que el erario inexcusablemente requería de mayores recursos.

VI

RECAUDACIÓN EXITOSA, AGIOTISTAS VORACES: LAS FINANZAS PÚBLICAS DURANTE LA ADMINISTRACIÓN DE ANASTASIO BUSTAMANTE, 1830-1832

CAPÍTULO VI
RECAUDACIÓN EXITOSA, AGIOTISTAS VORACES: LAS FINANZAS PÚBLICAS DURANTE LA ADMINISTRACIÓN DE ANASTASIO BUSTAMANTE, 1830-1832

Una mirada rápida al comportamiento de los ingresos y egresos de la Hacienda pública nacional durante la vigencia del primer federalismo mexicano muestra un cambio de escala a partir de 1830. Después de haber alcanzado su punto más bajo en el año fiscal de 1829-1830, los ingresos, sin considerar los empréstitos, aumentaron significativamente, aunque también crecieron los egresos más o menos en la misma proporción. De hecho, el margen del déficit se amplió en comparación al quinquenio previo (gráfico VI.1), de ahí que haya aumentado también el endeudamiento interno para contrarrestar el desequilibrio presupuestal (gráfico VI.2).

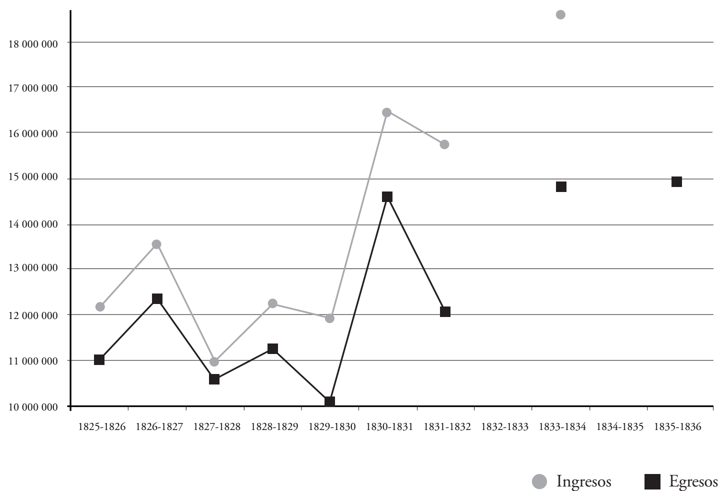
Marcello Carmagnani ha llamado la atención sobre el hecho de que el incremento de los ingresos ocurrió justo poco después de que se acentuara la inestabilidad política que devendría crónica a lo largo de la mayor parte del siglo XIX[1]. Entre 1830 y 1834 la administración central enfrentó un continuo estado de guerra, producto de las sucesivas rebeliones en diversas partes del territorio nacional. Ciertamente no se trató de un conflicto generalizado pero sí distrajo recursos y hombres para enfrentar a los insurrectos. En los siguientes dos capítulos trataremos de identificar las causas que estuvieron detrás del incremento de los ingresos arancelarios, pero sobre todo del gasto público y del endeudamiento. Asimismo, prestaremos atención a la relación entre el comportamiento de las finanzas públicas y la inestabilidad política. Se busca comprender en qué medida se puede hablar de una disociación entre ambas variables, es decir, cómo pudo darse un crecimiento de los ingresos en un contexto político aparentemente adverso.

Si bien el periodo de 1830 a 1835 se caracteriza por un incremento más o menos sostenido de los ingresos de la Hacienda nacional, desde el punto de vista político ofrece un panorama con mayores contrastes. En ese lapso existieron

[1] Carmagnani, “Finanzas y Estado en México,”, pp. 131-177

Gráfico VI.1

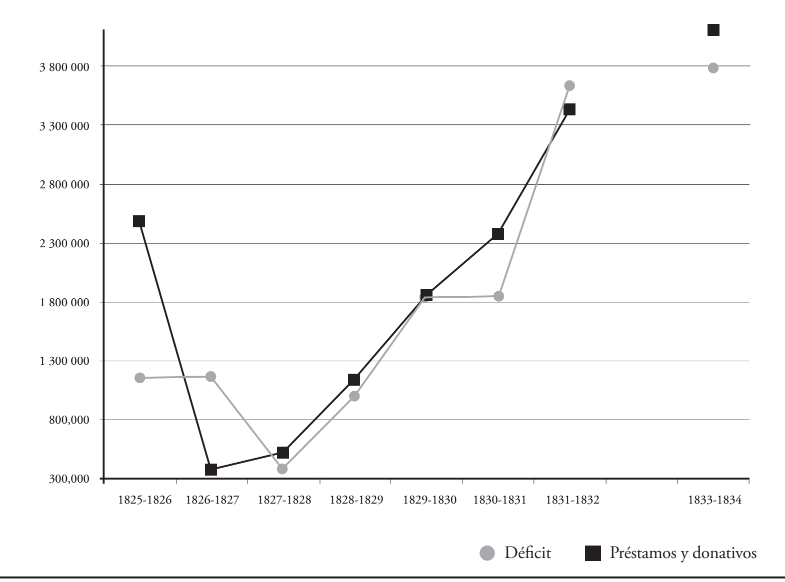
Correlación entre ingresos y egresos de la Hacienda pública nacional, 1825-1836 (sin préstamos ni donativos).



Fuentes: *Memorias de Hacienda, 1825-1836.*

Gráfico VI.2

Déficit, préstamos y donativos de la hacienda pública nacional, 1825-1834.



Fuentes: *Memorias de Hacienda, 1825-1834.*

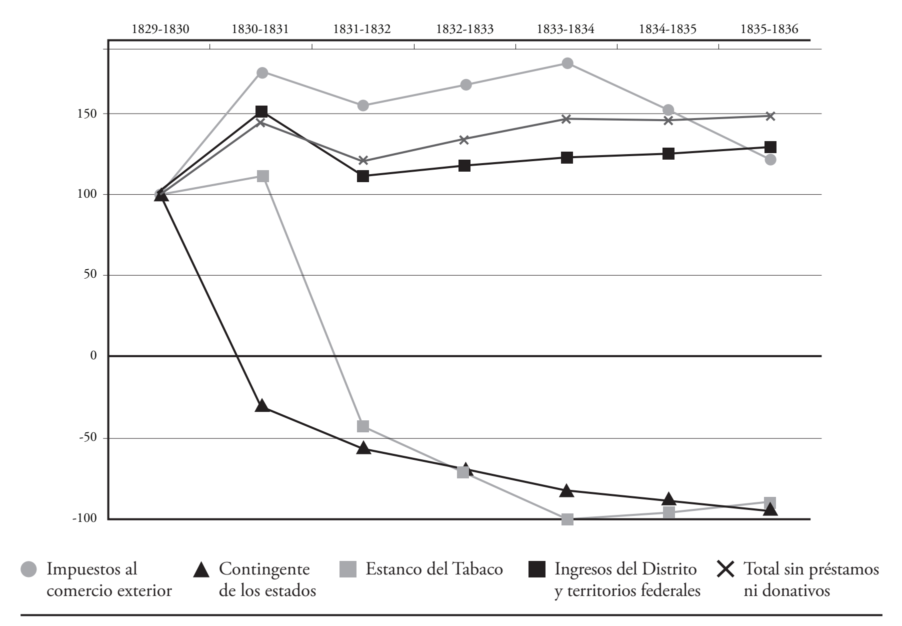
dos gobiernos diferentes; uno encabezado por Anastasio Bustamante y el otro por Antonio López de Santa Anna y Valentín Gómez Farías. Ambas administraciones intentaron implantar políticas hacendarias distintas para resolver los problemas del erario nacional, aunque estos contrastes no se reflejan en el comportamiento de la recaudación que se mantuvo al alza; hecho que sugiere que la política no determinó el derrotero de las finanzas públicas.

En este capítulo analizaremos la administración de Anastasio Bustamante, quien ejerció la titularidad del Ejecutivo en su calidad de vicepresidente de enero de 1830 a diciembre de 1832, luego de haber participado en el derrocamiento del presidente Vicente Guerrero. El estudio de la administración liberal encabezada por Antonio López de Santa Anna y Valentín Gómez Farías se dejará para el siguiente capítulo, con el objetivo de establecer un contrapunto entre las medidas hacendarias que aplicaron. Se estudian las razones que motivaron el incremento en los ingresos en este primer periodo mediante una observación desagregada de sus componentes, pero también se abordarán las causas por las que este cambio no se tradujo en una mejoría de las finanzas públicas. ¿Cómo explicar que un aumento de los ingresos se acompañara de un déficit mayor al de los cinco años previos?

Al desagregar los rubros más importantes de la Hacienda pública llama la atención que de 1830 en adelante, el aumento en la recaudación total estuvo acompañado del desplome acelerado de los ingresos del estanco nacional del tabaco y del contingente. Si, como hemos apuntado, los recursos aportados por estas dos fuentes resultaron inferiores a la suma esperada, a partir de aquel año su relevancia financiera se redujo aún más. Por lo tanto, el aumento de los ingresos en su conjunto respondió al comportamiento positivo de las dos fuentes financieras más importantes del erario central: los aranceles y los impuestos del Distrito y territorios federales (gráfico VI.3). Esta situación entraña una realidad política importante, pues toca directamente la dimensión fiscal del pacto federal. El estanco del tabaco y el contingente eran los lazos que formaban el nudo financiero que ligaba a los estados y al gobierno nacional. Por consiguiente, la disminución de su importancia hacendaria sugiere la existencia de un reacomodo del pacto federal, al menos en su dimensión fiscal, que vale la pena revisar. Sobre todo porque esta reducción se profundizó entre 1832 y 1835, hecho que creemos estuvo relacionado con la crisis y debacle de la primera república federal.

Gráfico VI.3

Índice de crecimiento de los ingresos totales de la Hacienda pública y de sus principales rubros, 1830-1836.



Fuentes: *Memorias de Hacienda, 1825-1836*. Debido a que no existen las *Memorias de Hacienda de 1832-1833* y *1834-1835*, se utilizaron las cifras de los respectivos años laterales para estimar los ingresos de aquéllos.

Las columnas del erario: las aduanas marítimas y las rentas del Distrito Federal

Como se muestra en el gráfico VI.3, el incremento general de los ingresos del erario nacional entre 1830 y 1834 obedeció al comportamiento positivo de los aranceles y a la recaudación del Distrito Federal. Hay que recordar que la aportación de los territorios federales siempre fue poco relevante. El índice de crecimiento de las rentas del Distrito Federal sugiere dos fenómenos: por un lado, un incremento gradual de la carga fiscal sobre los habitantes de este territorio, y por el otro, una relativa constancia y estabilidad que no tendría ninguna otra fuente de ingresos de la Hacienda nacional. Este hecho corrobora que se trataba del único manantial de recursos sobre el cual el gobierno central ejercía una soberanía más o menos plena.

La facultad del gobierno central para gravar a los habitantes del Distrito Federal no significa que en efecto tuviera todo el éxito deseado en la recaudación ni que gozara de plena aceptación. De hecho cuando perdía el apoyo de los grandes comerciantes asentados en la capital quedaba sumamente vulnerable, de ahí también el interés del gobierno por satisfacer los intereses de este sector al que pertenecía la mayoría de sus acreedores.

El grueso de los ingresos que la Hacienda nacional obtenía del Distrito Federal provenía de los impuestos a la circulación de mercancías que transitaban en su territorio y que no estaban desvinculados del todo de las fluctuaciones en el arribo de importaciones. Esto se puede constatar por la sincronía de la línea de crecimiento de dichas rentas con la de los aranceles, por lo menos hasta 1834, escenario que nos permite plantear la hipótesis de que el monto de la recaudación arancelaria de algún modo condicionaba el de los ingresos del Distrito Federal. Ello explicaría por qué en momentos de crisis financiera se solía elevar la tasa del derecho de consumo en esta territorialidad[2]. Después de todo, seguía siendo el mercado urbano más importante del país y el lugar de paso de buena parte de las importaciones, a pesar de que se había roto el monopolio de la ruta Veracruz-Ciudad de México que prevaleció durante el periodo colonial.

En suma, hay que subrayar que las evidencias sugieren que los apremios financieros del erario nacional y las características del pacto federal motivaron que los residentes del Distrito Federal contribuyeran con una carga fiscal mayor a la del resto de los habitantes del país. En el periodo que va de 1825 a 1836, excluyendo los años fiscales de 1832-1833 y de 1834-1835 para los

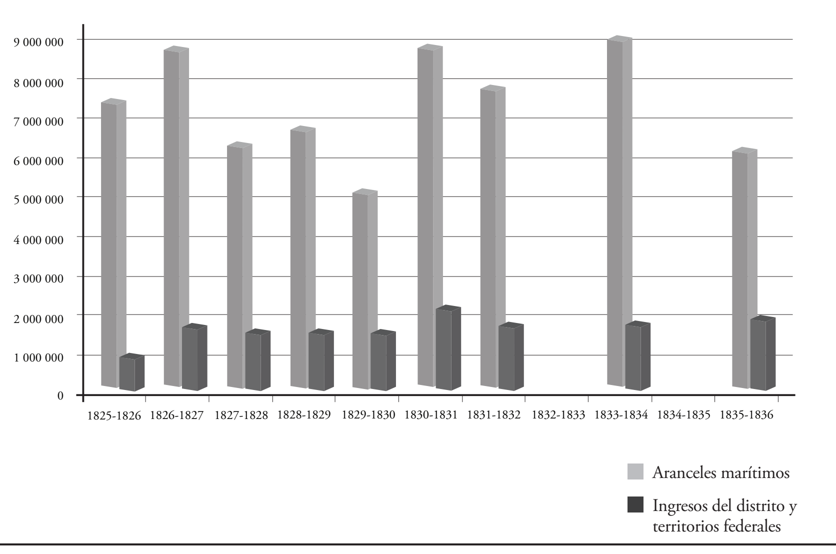
[2] En agosto de 1830, el Congreso accedió a imponer un nuevo derecho de consumo sobre las exportaciones cuyos ingresos se prorratearían entre la Hacienda federal y la de los estados. De este modo, el derecho de consumo sobre exportaciones pasó del 3 al 8%. El incremento de cinco puntos se distribuiría de la siguiente manera: el 80% sería para la Hacienda federal y el 20 restante para el estado donde estuviera la aduana. A los licores se les daría un trato especial, pues se les impuso un incremento de 10 puntos, pasando del 3 al 13%. De la suma recaudada, el 90% sería para la Hacienda federal y el 10 restante iría a las arcas del estado donde se ubicara la aduana, es decir, que este impuesto buscaba beneficiar principalmente a la Hacienda pública nacional. "Ley: Derecho de consumo sobre géneros, frutos y efectos extranjeros, del 24 de agosto de 1830", en Dublán y Lozano, *La legislación*, ley núm. 860, pp. 283-284. Un bando con especificaciones sobre la operatividad de esta ley se publicó en el *Registro Oficial del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos*, año 2, t. 4, núm. 103, 13 de abril de 1831, p. 409. Así ocurrió también el 15 de noviembre de 1832 cuando se aumentó el derecho de consumo en cuatro puntos sobre lo que ya se pagaba. "Ley del 15 de noviembre de 1832. Decreto del gobierno en virtud de facultades extraordinarias. Aumento del derecho de alcabalas", en Dublán y Lozano, *La legislación*, núm. 1092, pp. 493-492.

cuales no tenemos información, la suma total de los ingresos del Distrito Federal cobrados por la Hacienda nacional fue de 12 357 000 pesos mientras que la del contingente fue de poco menos de 10 000 000. Para 1836 el primero tenía aproximadamente 200,000 habitantes, mientras que en el resto del país había casi 7 000 000, es decir, que la carga *per cápita* de impuestos federales era bastante superior para los habitantes del Distrito Federal[3].

A pesar de ser la segunda fuente de recursos más importante para el erario nacional, la suma de los impuestos cobrados en el Distrito Federal era muy inferior a la de los aranceles (gráfico IV.4). Como se ha insistido, el erario nacional dependió fundamentalmente de los gravámenes a las importaciones. A continuación analizaremos la política arancelaria del gobierno de Anastasio Bustamante para determinar si tuvo alguna incidencia en el ascenso de la recaudación contabilizada a partir de 1830 y que como apuntamos determinó el ascenso general de los recursos del erario hasta 1834.

Gráfico VI.4

Ingresos arancelarios del Distrito y territorios federales.



Fuentes: *Memorias de Hacienda, 1825-1836.*

[3] En 1838 se registraron 7 444 140 para todo el país, de los cuales 205, 430 vivían en la Ciudad de México. *Vid.* Pérez Toledo, *Población y estructura*, p. 48. Kickza, "Historia demográfica mexicana", cuadro I, p. 241.

Una vez que el vicepresidente Anastasio Bustamante tomó las riendas del Ejecutivo nacional en enero de 1830, iniciaron los reclamos para que se reculara en la política prohibicionista del gobierno de Vicente Guerrero. Los yucatecos, por ejemplo, exigieron que se restituyera el privilegio de introducir harina a través de sus puertos, de lo contrario se retirarían de la federación. La amenaza tuvo el efecto deseado y lograron que el Congreso les devolviera esa prebenda[4]. De manera complementaria, los yucatecos solicitaron que la harina introducida desde su estado en buques nacionales gozara del beneficio señalado en el artículo 33 de la ley de aranceles de noviembre de 1827, es decir, que se descontara una sexta parte del arancel. Algunos diputados objetaron la solicitud aduciendo el estado de rebeldía en que se hallaba Yucatán. Otros replicaron que precisamente para mostrar que la federación "veía con aprecio sus intereses", se debía acceder a su petición. Este fue el criterio que se impuso y se otorgó un nuevo privilegio a los yucatecos[5]. Pese al trato preferencial concedido a los yucatecos, las disposiciones también debían beneficiar al erario nacional toda vez que tendría algunos ingresos que la prohibición le había arrebatado.

Los sectores ligados al comercio internacional insatisfechos con la reforma al arancel de mayo de 1829 aprovecharon también el cambio en el escenario político para reclamar la supresión de las prohibiciones, así como la reducción de los aranceles. Demandaron sin éxito que el derecho de importación se redujera del 25 al 10%, al mismo tiempo aconsejaron que el 15% de internación se cobrara en las aduanas interiores, con el argumento de que así sería más fácil erradicar la plaga del contrabando[6]. Por su parte, en agosto

[4] Según el diputado poblano José Mariano Marín, debía accederse a la petición de los yucatecos para que se convencieran de que "siempre se veían aquí con aprecio sus intereses, tanto más, que según las noticias oficiales, están ya próximos a entrar en orden". Cámara de Senadores, sesión del 10 de marzo de 1830, *El Sol*, núm. 287, 1 de abril de 1830, p. 1145. Sin embargo, muchos congresistas estaban en desacuerdo con el trato dado a Yucatán considerando su actitud rebelde. "Dictamen de la Comisión primera de Hacienda de la Cámara de Diputados, sobre pago de derechos a efectos extranjeros introducidos por Yucatán", suplemento del *Registro Oficial del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos*, núm. 106, 9 de agosto de 1830.

[5] Cámara de Senadores, sesión del 10 de marzo de 1830, *El Sol*, núm. 287, 13 de abril de 1830, p. 1145.

[6] El argumento que se expresaba en un editorial del diario oficial consistía en afirmar que si se cobraba sólo el 20% de arancel en las aduanas marítimas y el otro del 15% se distribuía en las aduanas terrestres, se dificultaría corromper a los funcionarios de la Hacienda, debido a que éstos aumentarían en número pero manejarían menores cantidades de dinero. Editorial de *El Registro Oficial del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos*, núm. 96, 8 de julio de 1830, p. 374.

de 1831 unas cuantas legislaturas estatales, seguramente por exhortación de algunos de sus ciudadanos, también se dirigieron al Congreso nacional para gestionar la rebaja de los derechos a las importaciones, aunque no indicaron un porcentaje. Así lo demandaron, por ejemplo, las legislaturas de Sonora y Veracruz ante la Cámara de Senadores, iniciativa que fue aplaudida en la prensa partidaria del librecambio y enemiga de las prohibiciones, aunque no encontró buena acogida en el Congreso[7].

Los partidarios del libre comercio resaltaron la incidencia negativa que sufría la industria y consumo nacionales, pero sobre todo el erario público a consecuencia de las prohibiciones. Según José Francisco Aguiar, residente veracruzano, sólo en la aduana de Veracruz los ingresos se habían reducido a unos 250,000 pesos anuales, cuando antes de la prohibición se recaudaba más de un millón. En consecuencia, pedía la anulación de la ley y que se reforzara el combate al contrabando. Según Aguiar, con estas dos medidas la aduana de Veracruz podría llegar a proporcionar al tesoro nacional al menos un millón y medio de pesos anuales[8].

No sabemos si preocupado por las finanzas del gobierno nacional o para favorecer a algunos sectores comerciales, en febrero de 1830 el ministro de Hacienda Rafael Mangino también solicitó que se levantara la prohibición para los artículos de algodón y que ínterin se discutía el asunto, se permitiera el desembarco de las mercancías de esa clase que se hallaban varadas en los puertos nacionales, con el correspondiente pago del arancel. La petición fue atendida favorablemente, aunque no sin las reticencias de algunos congresistas que alegaron el daño que de ello se seguiría a la agricultura e industria nacional algodonera, en especial la del estado de Puebla, de donde era originario Mangino[9]. A los pocos días el ministro solicitó liberar otras

[7] Cámara de Senadores: sesión del 8 de agosto de 1831, *El Sol,* núm. 773, 12 de agosto de 1831, p. 3090. *Vid*. Editorial de *El Sol*, núm. 673, 4 de mayo de 1831, p. 2692.

[8] Para combatir el contrabando, José Francisco Aguiar recomendaba poner en las aduanas dependientes "fieles, expertos y bien pagados", así como que se establecieran rondas nocturnas en dos o tres botes para vigilar los barcos en espera de ser descargados; que se exigiese a sus capitanes las relaciones de la carga, y en caso de no traerlas se les impusieran multas. "Exposición sobre los perjuicios que ocasionan las prohibiciones con respecto a lo general y efectos de que trata el decreto de 22 de mayo último", *Registro Oficial de los Estados Unidos Mexicanos*, núm. 99, 25 de abril de 1830, p. 389.

[9] Cámara de Diputados, sesiones del 23 de febrero y 8 de marzo de 1830, *Registro Oficial del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos,* núm. 39, 28 de febrero de 1830, p. 157; y núm. 54, 15 de marzo de 1830, p. 219. Cámara de Senadores, sesión del 17 de marzo de 1830,

mercancías, petición que motivó una amplia discusión en el Congreso. Con el argumento principal del riesgo de enfrentar otra invasión española, el Ejecutivo federal consiguió que se autorizara la introducción de los productos prohibidos que estuviesen a bordo de los barcos y que hubieran arribado antes de que el Congreso emitiera su fallo definitivo, pagando el arancel correspondiente en vigor[10]. Con esta anuencia, en realidad se estaba asumiendo que se levantarían las prohibiciones. Por su parte, la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados sugirió levantar la prohibición para varios artículos textiles. Con una parte de los ingresos fiscales que generaran, se crearía un fondo para auxiliar a los estados donde se elaboraban aquellas manufacturas y que supuestamente saldrían perjudicados.

El 6 de abril de 1830 la constelación de intereses que se movía en contra de las prohibiciones se anotó una nueva victoria. El Senado aprobó una ley mediante la cual se anularon las restricciones para introducir géneros de algodón, estipuladas en el decreto de mayo del año anterior. Con los aranceles que generaran se crearía un fondo para sostener una eventual guerra contra España, se fomentaría la industria textil y financiarían los proyectos de colonización con mexicanos en la frontera norte. Por instancias de Lucas Alamán, ministro del Interior, se propuso destinar una parte de esos ingresos a la formación de una Compañía Industrial Mexicana, cuya función sería importar maquinaria que luego vendería a los particulares. En principio se planteó que este uso de los ingresos se aplicaría en los puertos del norte, del 1º de enero de 1831 a junio del mismo año; en los del sur, el plazo se extendería hasta que la compañía se hubiera consolidado. Una vez cumplido este objetivo, esos recursos se destinarían a las arcas del erario nacional[11].

Registro Oficial del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, núm. 96, 23 de abril de 1830, p. 381; sesión del 27 de marzo de 1830, *El Sol,* núm. 314, 10 de mayo de 1830, p. 1253.

[10] El decreto mediante el cual se autorizó el ingreso de mercancías prohibidas que estaban ya a bordo de los barcos en puertos mexicanos y que habían arribado antes de que se promulgara la ley que permitía su arribo se hizo el 20 de marzo de 1830. *Registro Oficial del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos*, núm. 63, 24 de marzo de 1830, p. 255. Cámara de Senadores, sesión del 17 de marzo de 1830, *Registro Oficial del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos*, núm. 64, 25 de marzo de 1830, p. 258.

[11] Decreto del 6 de abril de 1833, *El Telégrafo. Periódico Oficial del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos*, t. 1, núm. 100, 20 de abril de 1833, pp. 2-3. Dublán y Lozano, *La legislación*, núm. 809, pp. 238-240. También se puede leer en Bocanegra, *Memorias para la historia*, t. II, documento 8, pp. 263-265. Para profundizar sobre la formación de la Compañía Industrial Mexicana y en general sobre la política de fomento del gobierno de Bustamante, véase Potash, *El banco de avío*, cap. V.

La presión que estaban ejerciendo los colonos texanos para obtener mayores canonjías fiscales también obligó a los congresistas a relajar la política prohibicionista en aquella frontera. Unos meses antes de que el régimen de Bustamante fuera derrocado, a petición de Stephen Austin, se acordó permitir por dos años la introducción de casas de madera y toda clase de víveres extranjeros por los puertos de Galveston y Matagorda, libres de derechos. Tal parece que dichos inmigrantes no quedaron satisfechos con esas prebendas, por lo que reclamaron más. De ahí que el general Manuel Mier y Terán, sin consultar al Congreso, se viera forzado a ampliar el número de mercancías permitidas, a saber, "clavazón, aguardiente llamado wisky [*sic*], sebo labrado, jabón, drogas y medicinas". Posteriormente, sometió su decisión al juicio del Congreso junto con la petición de los colonos de extender el privilegio hasta 1834. A pesar de la oposición de algunos, los senadores acordaron suscribir lo autorizado por Mier y Terán, con el fin de "aplacar los ánimos ya dispuestos a una revolución" de los texanos. Obviamente no fue suficiente para complacerlos, porque el objetivo principal de los quejosos no eran los privilegios reclamados sino la independencia[12].

Hay que destacar que las prohibiciones que se suprimieron antes de abril de 1830 no incluyeron todas las que se instauraron en mayo del año previo, lo cual sugiere que en realidad no había un consenso dentro del Congreso para eliminar completamente las restricciones decretadas por el gobierno anterior. De ahí que sólo se abolieran las que generaban un mayor rechazo y polémica. Esta mesura también podría haber obedecido a la preocupación del gobierno por no exacerbar de nuevo las posiciones en torno a la política comercial. De hecho, también se hicieron algunas concesiones menores a los grupos prohibicionistas, aunque sólo en aspectos que no impactaban significativamente los intereses de los grandes comerciantes importadores. En febrero de 1830 la legislatura de Tabasco pidió al Senado que prohibiera la entrada de todo tipo de cacao extranjero[13]. No consiguió su propósito, pero sí que se aumen-

[12] Las principales objeciones de los senadores recayeron sobre el jabón y sebo pues alegaron que en Nuevo León y Tamaulipas había suficiente ganado para abastecer a los texanos de aquellos productos. El senador Tovar se quejó de que los texanos en realidad querían introducir jabón de trementina, pero no porque no tuvieran manteca de res para elaborarlo, sino porque les resultaba más rentable vender este producto en Matamoros. El hecho es que cedieron a las exigencias de los texanos. Cámara de Senadores, sesión del 17 de mayo de 1832, *Registro Oficial del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos*, Año 3, t. 7, núm. 73, 12 de julio de 1832, p. 293.

[13] La solicitud no fue atendida debido a que el senado carecía de facultades para presentar iniciativas sobre impuestos, prerrogativa reservada a la Cámara de Diputados. Cámara de

tara el arancel de ocho reales cuatro granos a 12 reales por arroba al cacao de Guayaquil, y de 16 reales ocho granos a 24 reales al que tuviera otro origen extranjero, es decir, que la Hacienda nacional podría verse beneficiada en caso de que el monto de cacao importado no disminuyera o lo hiciera en una pequeña proporción.

La medida generó polémica pues el cacao gozaba de gran popularidad entre la población. Diversos grupos se quejaron de que la decisión obedecía al deseo de complacer a los productores tabasqueños en detrimento de los consumidores de todo el país, que pagarían el incremento de la tasa arancelaria[14]. Sin embargo, no se dio marcha atrás. Otra propuesta que encontró el beneplácito del Congreso fue la de que Yucatán, Tabasco y Chiapas pudieran imponer aranceles de exportación a sus productos locales. La disposición debió haber tenido escaso impacto para la Hacienda nacional, pues hay que recordar que en Yucatán los ingresos por este rubro no pasaban a las arcas federales, sino que se quedaban para el erario estatal, según privilegio concedido por la ley de clasificación de rentas del 4 de agosto de 1824[15].

La exportación de oro y plata en pasta también generó cierta polémica. La ley del 19 de julio de 1828 que la permitía con un impuesto del 7% *ad valorem* en beneficio de los erarios estatales, fue derogada en marzo de 1831 con el argumento de que no contribuía al fomento de la minería. Quienes se beneficiaban con su comercio no eran los mineros sino los comerciantes. Los legisladores adujeron que sin importar el monto de los gravámenes, los mineros recibían sólo ocho pesos dos reales por marco. Por el contrario, al prohibirse su exportación, se proporcionaría trabajo a quienes se empleaban

Senadores, sesión del 4 de febrero de 1830, *Registro Oficial del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos*, núm. 21, 10 de febrero de 1830, p. 79. Cámara de Diputados, sesión del 10 de febrero de 1830, *Registro Oficial del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos*, núm. 25, 14 de febrero de 1830, p. 96.

[14] Cámara de Diputados, sesión del 4 de marzo de 1829, *HPCM*, serie I, vol. II, t. 4, p. 398. Cámara de Diputados, sesión del 25 de febrero de 1830, *Registro Oficial del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos*, núm. 46, 7 de marzo de 1830, p. 186. Un comentario en contra del incremento a la tasa arancelaria del cacao se publicó en el periódico de Carlos María de Bustamante *Voz de la Patria*, núm. 17, 22 de marzo de 1830, p. 8. Cámara de Diputados, sesión del 20 de marzo de 1830, *Registro Oficial del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos*, núm. 66, 27 de marzo de 1830, p. 267.

[15] Cámara de Senadores, sesión del 24 de febrero de 1830, *Registro Oficial del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos*, núm. 45, 6 de marzo de 1830, p. 181. El decreto de ley fue expedido el 27 de febrero de 1830 y publicado en *El Registro Oficial del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos*, núm. 58, 19 de marzo de 1830, p. 236.

en la Casa de Moneda y los metales preciosos en cuestión se podrían exportar acuñados y quintados con un valor agregado[16]. Sin embargo, hacer efectiva la prohibición no era tan sencillo. Varios estados carecían de una casa de moneda y por consiguiente debían trasladar su plata hasta la más cercana que muchas veces no lo era tanto. Ese era el caso de Sonora, Sinaloa, Chihuahua, que debían enviar su metal hasta Guadalajara; en situación similar estaba Oaxaca, que remitía la plata a la ceca de la Ciudad de México[17].

En algunas ocasiones se aprobó un incremento a los aranceles por razones de política exterior, más que por el afán de condescender con los grupos que pugnaban por un alza de los aranceles. Así, a principios de 1831 el Ejecutivo nacional propuso a la Cámara de Diputados cargar el 15% adicional a las mercancías de los países que aún no reconocían la independencia. Empero, las comisiones de Hacienda y Relaciones de la Cámara de Diputados fueron de la opinión que únicamente se gravaran con el 4% más sobre su aforo, es decir, que debían pagar un total del 44%. El asunto generó una intensa disputa entre los representantes, pues varios objetaron que la manera más conveniente de ganar el reconocimiento de otros países era ofrecerles todas las facilidades para comerciar en igualdad de circunstancias. Los partidarios del dictamen replicaron que sería injusto dar el mismo trato a todas las naciones, pues las que no reconocían la independencia carecerían de incentivos para hacerlo. El dictamen se aprobó con la aclaración de que si las mercancías eran introducidas en barcos de países que no hubieran reconocido la independencia, sólo se cobraría el 2% más sobre su aforo[18].

[16] Las representaciones que comerciantes y los gobiernos estatales afectados enviaron al Congreso no tuvieron eco hasta que el encargado de negocios británico se quejó de que debido a la insuficiencia de circulante y la restricción para exportar metales preciosos en pasta, el comercio se veía obstaculizado con el consecuente daño para el erario nacional, así como para los comerciantes nacionales y extranjeros. En efecto, en octubre de 1833 el Ejecutivo federal otorgó una licencia de seis meses a aquellos estados para que pudieran exportar oro y plata en pasta a través de Mazatlán, Guaymas y Veracruz, previo pago de un 7% de impuestos. Además del deseo de acceder a la solicitud del representante de negocios británico, en el decreto, el gobierno federal alegó que la medida tenía como fin evitar el cuantioso contrabando del metal y proporcionar ingresos al erario "que tan urgentemente necesita para poner término a la guerra […]". "Decreto del Vicepresidente de los Estados Unidos Mexicanos" publicado en *El Telégrafo. Periódico Oficial del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos*, t. 3, núm. 45, 24 de octubre de 1833, pp. 1-2.

[17] Cámara de Diputados, sesiones del 11, 12 y 15 de febrero de 1831, *HPCM*, serie I, vol. II, t. 4, pp. 143-150.

[18] "Dictamen de la Comisión de esta cámara [de Senadores], presentado en la sesión del día 4 de mayo de 1831", *El Sol*, núm. 674, 5 de mayo de 1831, pp. 2693-2694.

Cuando la propuesta llegó al Senado, su Comisión de Hacienda juzgó que era insuficiente el porcentaje aprobado y en su lugar sugirió que las mercancías de los países que no reconocían a México como nación independiente sufrieran un recargo del 10% sobre su aforo y del 5% si ingresaban en barcos de países con los que ya hubiera relaciones diplomáticas[19]. La disposición no debió haber tenido un impacto significativo para el tesoro, aunque de existir seguramente fue positivo, toda vez que la tasa de "castigo" era baja y no afectaba a los principales países de donde provenían las importaciones que llegaban a México.

Tal parece que los miembros más connotados del gabinete del vicepresidente Bustamante, Rafael Mangino y Lucas Alamán, así como algunos integrantes del Congreso, compartían la idea de que lo más conveniente para el desarrollo económico del país era el libre comercio acompañado de una política de fomento, no obstante también tenían claro que había un sector importante partidario de las prohibiciones al que no convenía irritar. A pesar de ello, los ministros fueron blancos de la crítica de los prohibicionistas. De Alamán dijeron que era "bien conocido por su desamor al país de su origen". Ambos ministros, en especial este último, según un editorial de *El Atleta*, albergaban el propósito de hacer un cambio en las instituciones y para conseguirlo planeaban "empobrecer a la nación, cegando las fuentes de su propia industria, de ahí su empeño constante y decidido de abolir una ley que dentro de poco daría impulso a las artes, creando elementos de verdadera riqueza"[20]. En términos muy semejantes se expresó Francisco Ibar desde las páginas de su periódico *Regeneración Política*[21].

A semejanza de la década de 1820 los simpatizantes del prohibicionismo redactaron muy pocos textos para fundamentar teóricamente sus posiciones. En las escasas reflexiones, solían esgrimir los consabidos argumentos de que

[19] Editorial, *El Atleta*, 5 de marzo de 1830, pp. 301-302. En ese editorial se reprodujo un texto de *El Mercurio de Nueva York*, en el cual se exaltaba la política inglesa de fomento de las vías de comunicación, terrestres y marítimas y su efecto sobre el comercio.

[20] Tal parece que Francisco Ibar, en su periódico *Regeneración Política*, acusó al gobierno de Anastasio Bustamante de ser poco patriota al levantar algunas prohibiciones para importar ciertas mercancías, de ahí que se le replicara en un editorial *del Registro Oficial del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos*, año I, t. 2, núm. 106, 9 de agosto de 1830, p. 414.

[21] *El Telégrafo. Periódico Oficial del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos*, t. 6, núm. 77, 16 de noviembre de 1834, pp. 2-3. En este número se reproduce un artículo copiado de alguna otra publicación que no se nombra, en el cual se hace una crítica al libre comercio, entendido como la supresión total de las barreras arancelarias, y se defiende el sistema prohibicionista y proteccionista.

el libre comercio era la ruina de la producción nacional y de los gobiernos, y de que las grandes potencias industriales como Inglaterra y Francia se habían convertido en tales gracias a que no siguieron ese camino. Por el contrario, habían practicado y practicaban el prohibicionismo e impuesto tarifas arancelarias restrictivas para evitar que sus mercados fueran inundados por las mercancías extranjeras, mientras que por todos los medios se fomentaba la producción y exportación de sus propias mercancías[22].

La política comercial del gobierno de Bustamante si bien fue de mayor apertura que la de la administración de Guerrero, no restauró la relativa libertad existente antes de mayo de 1829[23]. Conservó algunas prohibiciones establecidas por la administración de Guerrero y elevó la tasa arancelaria para algunas mercancías. Es probable que estas providencias hayan contribuido al notorio aumento de los ingresos arancelarios en el año fiscal de 1830-1831, producto del incremento del monto de las introducciones cuyo valor casi se duplicó respecto al año fiscal anterior (gráfico VI.5). Además, seguramente luego de un año de prohibiciones, enmarcado por el conflicto con España, se había generado una escasez de las mercancías afectadas que fue resarcida al amparo de la política de la administración de Bustamante entre 1830 y 1832. Lo anterior significaría que el incremento de los ingresos arancelarios y, por tanto, de los recursos hacendarios totales fue posible en cierto grado gracias a la política prohibicionista del gobierno de Vicente Guerrero. Una ironía que Alamán y Mangino no reconocerán. El beneficio de este aumento en los ingresos durante ese periodo de gobierno, bastante ponderado por los ministros Alamán y Mangino, permitió al gobierno incrementar el gasto público aunque, como hemos insistido, no disminuyeron los déficits en el presupuesto.

La explicación del aumento de los ingresos a partir de 1830 coincide con la observación de Ernest Sánchez Santiró de que a partir de esa década la economía nacional inició su recuperación aunque de manera desigual, es decir,

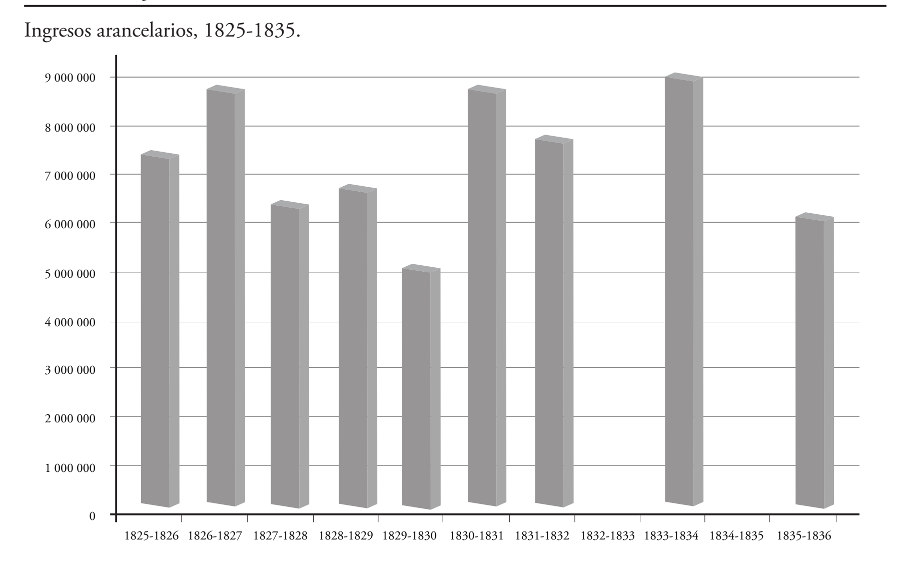
[22] Cámara de Senadores, sesión del 17 de mayo de 1832, *Registro Oficial del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos*, Año 3, t. 7, núm. 73, 12 de julio de 1832, p. 293.

[23] "Ley de 4 de marzo de 1830. Cesación de los efectos del contrato de empréstito, celebrado el día 2 de diciembre de 1829, sobre las órdenes expedidas en su consecuencia, y facultad al gobierno para emitir letras sobre las aduanas marítimas", en Dublán y Lozano, *La legislación*, núm. 790, pp. 230-231. "Reglas para el cumplimiento del 4 del corriente sobre el empréstito cobrado en 2 de diciembre anterior", en Dublán y Lozano, *La legislación*, núm. 798, pp. 233-234. "Ley de 4 de septiembre de 1830. Se prorroga la autorización concedida al gobierno para emitir letras sobre las aduanas marítimas", en Dublán y Lozano, *La legislación*, núm. 860, p. 286.

que dicho incremento pudo ser un reflejo de ese fenómeno. Sin embargo, es muy difícil establecer con precisión los vínculos entre fiscalidad y economía debido a que la carga tributaria federal recaía fundamentalmente sobre el consumo y poco sobre las actividades productivas[24].

Gráfico VI.5

Ingresos arancelarios, 1825-1835.



Fuentes: *Memorias de Hacienda, 1825-1836.*

Gasto público, déficit y deuda interna

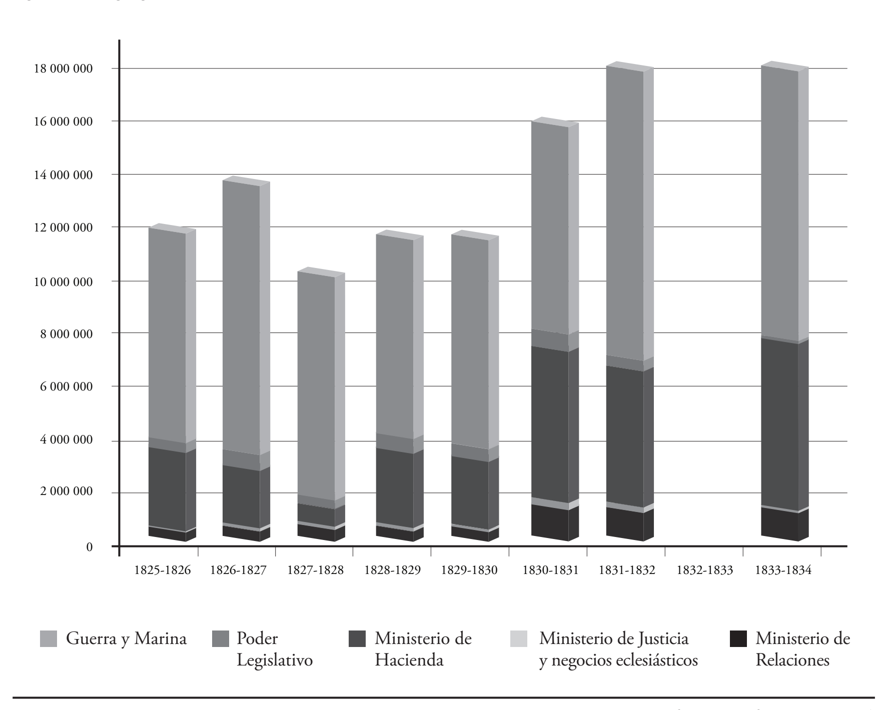
El incremento del gasto público entre 1830 y 1832 obedeció casi totalmente al aumento de las erogaciones del Ministerio de Hacienda y un poco menos a las del de Guerra y Marina (gráfico VI.6). El primero gastó más durante el año fiscal de 1830-1831 que en el siguiente; en cambio el gasto militar fue mayor en 1831-1832 que en el año fiscal previo. El crecimiento de las erogaciones militares obedeció a la campaña para aplastar las rebeliones de algunos caudillos regionales entre los que destacó Juan Álvarez, quien sucedió a Vicente Guerrero en el control del sur del Estado de México. Álvarez acusó al gobierno nacional de atentar contra el régimen federal, pero sobre todo de

[24] Sánchez Santiró, "El desempeño de la economía mexicana" y "El peso de la fiscalidad".

haber orquestado el asesinato de Guerrero en 1831. De ahí la encarnizada lucha que mantuvo contra la administración de Bustamante y que alcanzó su punto más crítico precisamente durante el año fiscal de 1831-1832 cuando el gasto militar se elevó a niveles sin precedentes en la corta vida de la república. De hecho, en ese año los recursos destinados al ejército fueron los más abultados de todo el periodo del primer federalismo, aunque casi se mantuvieron dentro el presupuesto estimado en 1824.

Gráfico VI.6

Egresos desagregados de la Hacienda pública nacional, 1825-1834.



Fuentes: *Memorias de Hacienda, 1825-1834.*

En realidad durante 1832 la administración de Bustamante enfrentó un estado de guerra permanente aunque de baja intensidad, en buena parte del territorio nacional y no sólo en el sur del Estado de México. En enero de 1832 estalló una rebelión cuya cabeza visible inicial fue el coronel Pedro Landero, aunque quien estaba detrás del movimiento era Antonio López de Santa Anna. La demanda principal de estos rebeldes, de acuerdo con el artículo

2º de su Plan de Veracruz, era la remoción de todo el ministerio al que "la opinión pública acusa de protector del centralismo", así como de haber atropellado los derechos civiles y las libertades individuales. Varios gobiernos y legislaturas estatales se sumaron a la revuelta con el reclamo de frenar el supuesto proyecto centralizador del gobierno nacional, en especial el de reducir las milicias cívicas de los estados. El conflicto se prolongó a lo largo de la mayor parte del año sin que se definiera el predominio de alguno de los dos bandos. La consecuencia fue la anulación de buena parte de las ventajas del aumento de los ingresos de la Hacienda nacional.

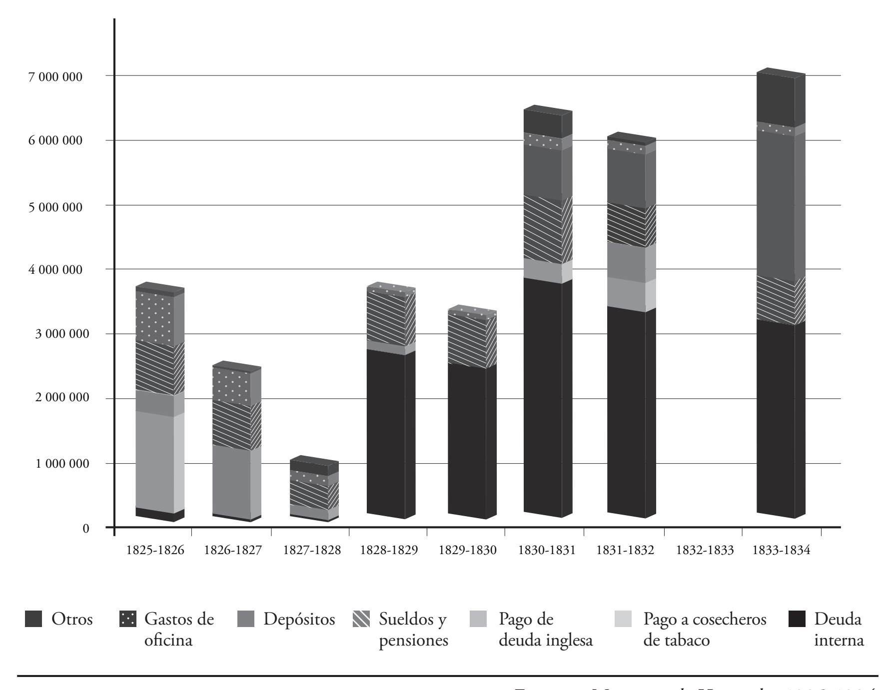
En términos proporcionales el incremento de los gastos del Ministerio de Hacienda fue similar al de Guerra y Marina, sólo que en números absolutos los primeros representaban un porcentaje mucho menor que las erogaciones militares en la composición total del gasto (gráfico VI.6). Como se apuntó, desde 1828 el costo que generaba la deuda interna constituyó el principal egreso del Ministerio de Hacienda. De hecho estas erogaciones siempre constituyeron más de la mitad del gasto de ese ministerio a lo largo de toda la primera república federal (gráfico VI.7). Durante el gobierno de Bustamante su crecimiento explica en gran medida la expansión del gasto total. Entre éste destaca el pago de buena parte de la deuda acumulada con los cosecheros de tabaco.

Llama la atención que en el año fiscal de 1831-1832 se saldó una parte de la deuda inglesa cuyo pago del servicio y amortización se había suspendido desde 1829. No obstante, luego de esa entrega continuó el estado de insolvencia con el exterior. Este escenario evidencia que una parte importante del aumento de los ingresos fue capitalizada por los acreedores del gobierno nacional, en su mayoría comerciantes, quienes tenían representantes pendientes del comportamiento de los ingresos arancelarios, es decir, que estaban prácticamente al acecho de los recursos de las aduanas. Esta situación era una limitante para que la Hacienda nacional pudiera disponer con libertad de los aranceles. Después de todo, los gobiernos nacionales les habían concedido ese derecho.

De lo anterior se infiere que tal vez el estado de guerra, las presiones de los acreedores para acceder a mayores recursos de la Hacienda y la lentitud de la recaudación en relación con las urgencias del erario sean la clave para explicar por qué se siguió recurriendo al endeudamiento interno a pesar del incremento de los ingresos. De hecho, los niveles de este tipo de deuda continuaron la tendencia creciente que los caracterizó desde 1828 (gráfico VI.8).

Gráfico VI.7

Egresos desagregados del ministerio de Hacienda, 1825-1834.



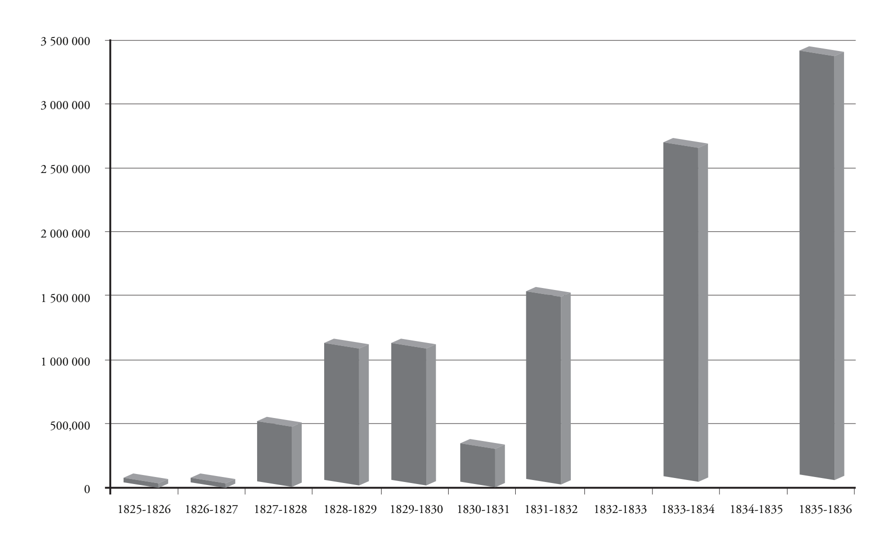
Fuentes: *Memorias de Hacienda, 1825-1834.*

Anastasio Bustamante muy pronto tuvo que apelar a los dueños del capital para enfrentar los gastos cotidianos de la administración. El 4 de marzo de 1830, a sólo dos meses de haber tomado el cargo, el Congreso autorizó la emisión durante seis meses de letras en contra de las aduanas marítimas con un descuento del 1 al 15% pagaderas en noventa días. Cuando el plazo se venció el permiso se prorrogó por otros seis meses con la diferencia de que se pagaría un interés del 5% hasta que se obtuvieran dos millones de pesos[25].

[25] Los agiotistas que acudieron al llamado del gobierno fueron Felipe Neri del Barrio, Agüero González y Compañía, Manning y Marshall, Antonio de Garay, Juan Bautista Lobo, Peña Hermanos, Gamez y Collado, Gustavo Schneider, Carlos A-uhde, Ramón Martínez de Arrellano, Francisco Almirante y La Madrid e Ignacio Cortina Chávez. Este consorcio de prestamistas eligió como su apoderado legal en la Ciudad de México a Felipe Neri del Barrio; de igual modo designaron a algunos agentes para cobrar sus bonos en los puertos. Pedro José Echeverría fue electo para Veracruz; los señores Taileur y compañía, para Tampico; Barrón,

Gráfico VI.8

Contratación de deuda interna, 1825-1836.



Fuentes: *Memorias de Hacienda, 1825-1836.*

Para saldar dicha deuda se utilizaría el 15% de los ingresos de las aduanas marítimas, el cual se entregaría diariamente a los apoderados que los tenedores de la deuda nombraran. Este cambio en los términos del préstamo sugiere que con la primera autorización no se reunió la cantidad de dinero deseada de ahí que se tuvieran que ofrecer condiciones más atractivas para los prestamistas[26].

Sin embargo, en el año fiscal de 1830-1831 el nivel de endeudamiento fue bajo en comparación a los años previos; incluso, quizá fue el año que menos deuda interna se contrató durante el tiempo que duró la primera república federal, gracias probablemente al aumento de los ingresos. El escenario cambió radicalmente para el año fiscal de 1831-1832. El estado de guerra

---

Forbes y compañía, para Tepic; Juan Machado, para Mazatlán; Antonio Andrade, para Guaymas; Juan Molina, para Acapulco; Mauricio Heborstreit, para Matamoros, y Teófilo Labruere para Soto la Marina "Circular de la Secretaría de Hacienda de 13 de marzo de 1830. Reglas para el cumplimientos del decreto del 4 del corriente, sobre el empréstito cobrado el 2 de diciembre anterior", en Dublán y Lozano, *La legislación*, núm. 798, pp. 233-234.

[26] "Ley de 29 de marzo de 1832. Se autoriza al gobierno a celebrar contrato de empréstito", en Dublán y Lozano, *La legislación*, núm. 1018, p. 417.

arrojó al gobierno de Bustamante en manos de los agiotistas. El 29 de marzo de 1832 el Congreso accedió a dar anuencia al Ejecutivo nacional para contratar deuda hasta por cuatro millones de pesos "con las condiciones en que conviniere con los prestamistas"[27]. Unos meses después, el 9 de agosto, le otorgó otra licencia para endeudarse por un millón de pesos. Para convencer a los dueños del dinero se ofreció el pago de réditos mensuales en metálico cuyo porcentaje estaba sujeto a negociación, así como descuentos en el pago de contribuciones directas o indirectas en la aduana de la Ciudad de México[28]. Dos días después se aclaró que también se recibirían dichos documentos en la Tesorería General. Tal parece que los prestamistas optaron por negociar descuentos del 15% o más en el pago de derechos[29]. Todo parece sugerir que las medidas no produjeron los resultados deseados, pues el 29 del mismo mes los legisladores otorgaron anuencia al Ejecutivo para contratar empréstitos hasta por cuatro millones de pesos en numerario "con las condiciones que conviniese con los prestamistas"[30].

Para incentivar aún más a los dueños del capital, el 11 de agosto se modificó la cláusula que estipulaba que los contratos de deuda debían hacerse en metálico. Se dispuso que se recibieran también bonos de deuda pública, con preferencia los de pensiones, sueldos a empleados y montepíos, quizá con el fin de que los empleados y pensionistas pudieran tener acceso a numerario aunque con un descuento a favor de los agiotistas. Como resultado de estas disposiciones vigentes a lo largo del segundo semestre de 1832 se reunieron en metálico 4 132 720. Si se suma lo recaudado en bonos de deuda pública, la cifra se eleva a 8 719 897 pesos. Sin duda la estrategia funcionó, aunque los empleados y pensionistas sufrieron un descuento[31]. En el año fiscal de

[27] "Decreto. Se autoriza al gobierno para emitir letras por un millón de pesos", en Dublán y Lozano, *La legislación*, ley 1010, p. 413.

[28] "Circular de la Secretaría de Hacienda. Sobre libranzas procedentes de contratos con el gobierno del año de 1832", en Dublán y Lozano, *La legislación*, núm. 1124, pp. 487-488. En el artículo 3º de dicha ordenanza se decía que los créditos que el gobierno reconocería incluían aquéllos tomados a cuenta de derechos con un descuento del 15% o más, lo cual sugiere que ese fue el rango porcentual negociado por los agiotistas.

[29] Bocanegra, *Memorias para la historia*, p. 425.

[30] *Ibídem,* pp. 4425-426.

[31] Hay que subrayar que las cifras de 4 132 720 y de 8 719 897 corresponden sólo al segundo semestre de 1832. Falta averiguar a cuánto ascendió el endeudamiento durante el primer semestre de 1833, que constituyó la segunda parte del año fiscal. Si con aquellas cifras se rebasaron los niveles de endeudamiento de los demás años en que estuvo vigente la primera república federal, todo parece indicar que en efecto, la contratación de deuda en 1832-1833

1832-1833 se contrató el monto más alto de deuda interna en doce años de independencia[32].

La iniciativa privada y el estanco del tabaco

Las decisiones tomadas por el gobierno de Vicente Guerrero sobre el estanco del tabaco, en uso de sus facultades extraordinarias y a propósito de la invasión española, causaron un enorme malestar en la mayoría de los estados. Por consiguiente, esperaban que la nueva administración se ocupara de la espinosa cuestión. En efecto, el gobierno de Bustamante, ansioso de legitimidad, propició la reapertura del debate. Como se indicó, la ley de 23 de mayo de 1829 había dispuesto la supresión del estanco para el 1º de enero de 1830 o antes si se agotaban las existencias en los almacenes del gobierno nacional. No obstante, el gobierno de Guerrero, en uso de sus poderes de emergencia, había adelantado la supresión del estanco del cultivo de la hoja en el Distrito y territorios federales, y dispuesto la libertad de la venta del tabaco manufacturado en todo el territorio nacional concediendo a una empresa particular dicho negocio. Esta disposición había anulado la ley de mayo que tanto trabajo había costado consensuar. El golpe financiero parece haber sido brutal para aquellos estados que habían logrado montar fábricas con una rentabilidad importante, sobre todo para los que habían hecho del estanco el principal sostén de su erario.

En estas circunstancias, era de esperar que algunos estados exigieran la anulación de la ley de mayo y el decreto posterior, especialmente de la parte que disponía la extinción de los estancos estatales[33]. La Comisión de Hacienda de la legislatura de Querétaro adujo que la derogación beneficiaría a la federación, a los operarios ocupados en la manufactura y a los capitalistas locales. De acuerdo con su dicho, hasta 1829 todos los estados habían optado por afianzar los estancos estatales en lugar de suprimirlos, lo que hacía presu-

---

fue la más alta de todo el periodo. Lamentablemente, la *Memoria de Hacienda* de dicho año fiscal no se elaboró debido a la inestabilidad política.

[32] Una de las legislaturas estatales que exigió la derogación de la ley del 23 de mayo de 1829 fue la de San Luis Potosí, *vid.* "Sesión de la Cámara de Senadores del 15 de enero de 1830", suplemento del *Registro Oficial del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos*, núm. 26, 15 de febrero de 1830.

[33] *Colección de decretos y órdenes del Congreso Constituyente del Estado de Querétaro desde el 15 de agosto hasta el mismo mes de 1830*, México, Imprenta de Galván, 1830, p. 1.

mir que no había interés en la liberación del cultivo, manufactura y comercio del tabaco[34]. Como vimos esta afirmación no era del todo cierta.

Tal parece que eran varios los actores que compartían la exigencia de los queretanos, pues las presiones triunfaron parcialmente. El 24 de marzo de 1830 el Congreso decidió posponer la extinción del estanco del cultivo de la hoja para el 31 de diciembre de 1832 y no para cuando las existencias de los almacenes generales se vendieran. De igual modo canceló la concesión a la empresa de Wilson y Garay para vender tabaco manufacturado a los estados, aunque aceptó la participación de las empresas particulares en el abasto de la hoja con la condición de que no se tratara con una sola y de que se buscaran las condiciones más ventajosas para el erario[35]. Los contratistas pagarían el 50% de las utilidades netas al gobierno nacional. No sólo se buscaba garantizar el abasto de la hoja a los estancos de los estados, sino también asegurar un ingreso neto a la Hacienda nacional con el mínimo esfuerzo. Para evitar abusos de los contratistas se ordenó que vendieran la arroba de tabaco a un precio máximo de 4,5 reales y no a siete como se había dispuesto en 1824, pero si la vendían al menudeo en el distrito y territorios federales el precio sería de 6,5 pesos por arroba. Llama la atención el asentimiento para que los particulares pudieran participar en el abasto de la hoja, pues sugiere el reconocimiento de que el gobierno nacional era incapaz de cumplir con esta encomienda. De cualquier modo parecía una buena alternativa para los estados interesados en preservar el estanco y para el gobierno nacional.

Sin embargo, el asunto más polémico era la persistencia de los dos proyectos tradicionales alternativos acerca del destino del monopolio, es decir, el que los gobiernos estatales asumieran el control absoluto del estanco o su extinción total, asunto que no dejó de discutirse en la prensa y más tarde en el Congreso[36]. Hay que destacar que ni siquiera entre los gobierno locales

[34] La disposición fue discutida y aprobada por el senado en las sesiones del 22 y 24 de marzo de 1830, *HPCM*, serie I, vol. II, t. 4, pp. 102-106 y 116. Previamente había sido ya aceptada por la Cámara de Diputados. *El Sol*, núm. 9, 5 de mayo de 1830, pp. 1236-1239. El decreto se publicó el 24 de marzo de 1830. *Registro Oficial del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos*, núm. 63, 24 de marzo de 1830, p. 255.

[35] "Ley del 24 de marzo de 1830. Sobre el contrato del tabaco, celebrado con Wilson y Garay, acerca del estanco del ramo, y autorización la gobierno para hacer compañía", en Dublán y Lozano, *La legislación*, núm. 805, pp. 236-237.

[36] Según un diario michoacano en 1827 la renta de tabaco le generó el erario estatal 110, 517 pesos líquidos; al siguiente año descendieron a 40, 874 y para 1829 fueron de 47, 022 pesos. No obstante, en realidad el aumento de 1828 a 1829 fue mayor, puesto que los gastos

había acuerdo, pues no faltaban los que coincidían en suprimir el estanco. Estas diferencias emanaban en gran medida de las diversas experiencias que habían tenido con sus respectivas empresas, de la vocación de su suelo para el cultivo de la hoja, así como de su posición geográfica. Los estados que habían asumido el control del estanco de la manufactura, a juzgar por las evidencias, no siempre habían logrado hacerlo rentable. En San Luis Potosí se había instalado una fábrica por cuenta del gobierno, pero la calidad y la cantidad de cigarros por cajetilla eran inferiores a las de los contrabandistas, por consiguiente sus ingresos eran sumamente modestos y a menudo se quedaban existencias sin vender. De hecho para 1831 decidieron no invertir más en la fábrica[37]. En Michoacán se había optado por concesionar la renta a contratistas, medida que, según lo dicho en un diario local, inicialmente había arrojado buenos dividendos para el erario. Empero, más tarde se comenzaron a manifestar síntomas de que el sistema no estaba funcionando debidamente. El reto, aparentemente, era la multiplicación de cultivos ilegales de hoja y la imposibilidad para los guardias del gobierno de vigilar el extenso territorio michoacano. En consecuencia, se sugirió dotar de facultades a los contratistas para perseguir a los contrabandistas y erradicar las plantaciones clandestinas[38]. Tal parece que los michoacanos no tenían

descendieron en 3, 736 pesos. *Michoacano Libre* y trascrito luego por *El Sol*, núm. 629, 21 de marzo de 1831, pp. 2514-2515. Véanse también las sesiones extraordinarias del 6, 8, 9, 10, 12 y 20 de agosto, así como en las del 2 y 6 de septiembre de 1831. HPCM, serie I, vol. II, t. 4, pp. 442-448, 450, 459,460, 469 y 476-477. Algunas de las propuestas de Carlos María de Bustamante, primero de suprimir el estanco y luego de declarar libre la manufactura en todo el territorio nacional, ni siquiera fueron aceptadas para su discusión lo que le causó un gran disgusto e incluso llanto, según sus propias palabras. Esa molestia lo llevó a escribir un largo alegato fundamentando su postura en el periódico que editaba *La Voz de la Patria*, t. V, suplementos de los núms. 7 y 8 del 6 y 13 de agosto de 1831; así como en el núm. 25 del 10 de septiembre de 1831. Las representaciones de los ayuntamientos de Orizaba, Coscomatepec y Zongolica, dirigidas al Congreso pidiendo la supresión del monopolio fueron publicadas en *La Voz de la Patria*, t. 5, suplemento del núm. 6 del 3 de agosto de 1831

[37] "Estado de San Luis Potosí. Iniciativa del gobierno sobre labrados de tabaco del 14 de enero de 1831", *El Sol*, núm. 586, 6 de febrero de 1831, pp. 2340-2341. Serrano Ortega advierte que en el presupuesto estatal de ese año no había una partida para la fábrica de puros y cigarros. *Reglamento para la dirección general de rentas, San Luis Potosí,* Imprenta del Estado, 1831. Citado por Serrano Ortega, "El humo en discordia", p. 215.

[38] Editorial de *El Michoacano*, reproducido en la parte no oficial de *El Registro Oficial del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos,* año 2, t. 5, núm. 85, p. 338. *Breves reflecciones sobre el dictamen de la Comisión de Hacienda, sobre el estanco del tabaco*, México, Imprenta de las Escalerillas, a cargo del ciudadano Agustín Guiol, 1831.

mucho interés en seguir a cargo del estanco, aunque no se pronunciaron de manera categórica por la liberalización ni la centralización.

Ante la divergencia de opiniones e intereses, en abril de 1831 el Ejecutivo nacional instó a la Cámara de Diputados a elaborar una nueva ley. Se urgía al órgano de representación a resolver de una vez por todas si el tabaco en rama debía continuar estancado; en caso de que así fuera debía decidirse si se permitiría que los particulares continuaran administrando la renta. El Ejecutivo federal no hizo una sugerencia explícita sobre la estructura a adoptar, pero insinuó la conveniencia de que continuara el estanco, aunque concesionado a una compañía privada, es decir, pretendía que se dejaran las cosas como estaban. El 19 de mayo la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados presentó sus conclusiones al pleno y un proyecto de ley apoyando la propuesta del Ejecutivo nacional[39].

Según este dictamen, las siembras deberían hacerse exclusivamente en tres estados elegidos por la federación de modo tal que se facilitara el abasto de todo el territorio nacional para lo cual se entregarían concesiones a algunos empresarios. Las entidades federadas conservarían su potestad para decidir la forma de organizar la manufactura de la hoja dentro de sus territorios, pero no podrían cederla al gobierno nacional. En caso de que no tuvieran fábricas podrían comprar los cigarros y puros a la federación o a otro estado. Venderían el tabaco en rama y sus derivados dentro de su territorio al precio que más conviniera. En el Distrito y territorios federales la hoja se vendería a 6,5 reales por libra, pero el precio de venta a los estados quedaría pendiente. En realidad no se estaban haciendo cambios sustanciales al acuerdo de 1824, salvo la participación de los particulares en el abasto de la hoja. A pesar de que el precio a que se vendería la hoja a los estados se dejaba en suspenso, se esperaba que fuera menor a los ocho reales por arroba establecido en 1824, no sólo para aumentar el margen de ganancia de los gobiernos locales, sino también para poner freno a los afanes de lucro de los empresarios que tendrían a su cargo el abasto de la hoja. Sin embargo, como el 21 de mayo terminaba el periodo ordinario de sesiones, se pospuso la discusión en el pleno hasta el mes de agosto.

En septiembre de 1831, los diputados aprobaron en lo general el proyecto de la comisión, aunque hicieron algunas modificaciones y adiciones. Se reactivó la autorización concedida en 1826 para que Yucatán y Chiapas pudieran sembrar y vender hoja. Las entidades sí podrían renunciar al estanco

[39] "Sesión extraordinaria de la Cámara de Diputados de 19 de mayo de 1831", en *HPCM*, serie I, vol. II, t. 4, pp. 424-428.

de la manufactura en sus territorios y entregarlo al gobierno nacional. Éste vendería la hoja a los estados en 4,5 reales la libra. Si tenía dificultades para abastecer de hoja a algunas entidades, antes de concesionar el suministro a una compañía de particulares debería ofrecer a los gobiernos respectivos la opción de asumir esa licencia[40]. El acuerdo buscaba complacer tanto a los estados que querían conservar sus estancos como a aquéllos que buscaban deshacerse de ellos. En el mismo sentido debe interpretarse la decisión de ofrecer a los estados la alternativa de encargarse de la compra y traslado de la hoja desde los lugares de cultivo hasta su territorio antes de invitar a empresas particulares. Quizá podrían así abaratar los costos de producción del tabaco manufacturado en sus fábricas. De cualquier modo el estanco nacional tendría el 50% de las utilidades netas.

En diciembre de 1831 el proyecto fue turnado al Senado, donde se discutió en el siguiente mes. La polémica mayor giró en torno a la presunta rentabilidad fiscal del tabaco. Según el ministro de Hacienda Rafael Mangino, con la extinción del estanco del tabaco en rama, el gobierno federal perdería aproximadamente un millón de pesos anuales, monto promedio al que había ascendido su producto en los últimos dos años. El senador por Tabasco Miguel Duque Estrada replicó que el 50% de esa suma se había quedado en manos de la compañía de tabaco como utilidades; del medio millón restante, 400,000 se habían recibido en bonos de deuda pública de modo que sólo ingresaron en metálico unos 100,000 pesos. Sin embargo, manifestó sus sospechas de que esta cantidad había sido absorbida por las deudas con los cosecheros de modo que no sería extraño que en lugar de ganancias el estanco tuviera sólo pérdidas[41].

Duque Estrada agregó que si se extinguía el monopolio de la hoja y se imponía un moderado gravamen a su comercio, los ingresos de la Hacienda

[40] El proyecto para devolver al gobierno nacional el estanco de la hoja se discutió en la Cámara de Diputados en las sesiones extraordinarias del 6, 8, 9, 10, 12 y 20 de agosto, así como en las del 2 y 6 de septiembre de 1831. *HPCM*, serie I, vol. II, t. 4, pp. 442-448, 450, 459,460, 469 y 476-477.Cámara de Senadores, sesión de 3 de enero de 1832, *Registro Oficial del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos,* año 3, t. 7, núm. 11, pp. 41-42. Un buen análisis contemporáneo de las discusiones acerca del destino del estanco del tabaco durante aquellos meses se puede leer en el texto anónimo *Posteriores reflexiones sobre la abolición o conservación del estanco del tabaco,* México, Imprenta del Águila dirigida por José Ximeno, 1831. Véase también el editorial de *El Sol*, núm. 775, 14 de agosto de 1831, p. 3100.

[41] Cámara de Senadores, sesión de 3 de enero de 1832, *Registro Oficial del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos,* año 3, t. 7, núm. 11, pp. 41-42.

nacional rebasarían el millón de pesos. Sólo del tabaco yucateco se podrían extraer unos 600,000 pesos si cada uno de los 300,000 cajones que se despachaban al resto del país se gravaba con dos pesos. Las entradas por el cobro del impuesto al tabaco en el resto del país rebasarían por mucho el millón de pesos netos, pues para su exacción se echaría mano de la estructura recaudatoria ya existente. En caso de que el Congreso asintiera, uno de los dos pesos por cajón cobrado al tabaco yucateco se podría quedar en la península y destinarse al pago de su guarnición, "evitándose así las revoluciones que no han tenido allí otro origen que la falta de socorros". Por su parte, el senador por Yucatán Manuel Crescencio Rejón se pronunció a favor de la extinción absoluta del estanco. Con ella se incrementaría el consumo y se proporcionaría un medio de subsistencia a un mayor número de individuos[42]. Si bien había discrepancias entre los estados, tal parece que la mayoría abogaba por la extinción del estanco del tabaco en rama, entre ellos Michoacán y Guanajuato, fundada en que era una máxima incontrovertible que un gobierno debía buscar el bien de la mayoría. La medida tendría además la enorme virtud adicional de incrementar los ingresos fiscales del tesoro público[43].

En su momento, el senador por Veracruz José Manuel Moreno también encaminó sus críticas contra el monopolio aduciendo que era la causa de la miseria de los 40,000 habitantes del Cantón de Orizaba, quienes eran compelidos a vender su rama a cinco monopolistas del lugar y a otros 12 o 15 que vivían en la Ciudad de México a "expensas del sudor y trabajo de aquellos infelices"[44]. El senador oaxaqueño Demetrio del Castillo manifestó sin ningún rubor que inicialmente había estado dispuesto a apoyar la continuidad del estanco de la hoja con la expectativa de que su estado fuera admitido para cultivarla. Sin embargo, puesto que ese privilegio se restringiría a Yucatán, Tabasco, Chiapas y Veracruz, votaría a favor de la liquidación del monopolio[45].

El ministro de Hacienda Rafael Mangino reviró a los críticos que se podría conservar el estanco y al mismo tiempo agenciarse los 600,000 pesos que Duque Estrada había estimado por concepto de impuestos a la hoja producida en Yucatán. Por ello se consideraba a esta entidad entre las tres acreditadas para cultivar la hoja. Asimismo, aseguró que era infundada la afir-

[42] *Ídem.*

[43] *Ídem.*

[44] *Ídem.*

[45] Cámara de Senadores, sesión de 3 de enero de 1832, *Registro Oficial del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos,* año 3, t. 7, núm. 11, pp. 41-42.

mación de que el gobierno aceptaba bonos de deuda a cambio de tabaco; por el contrario, afirmó que todo se recibía en numerario. Por otro lado, sostuvo que cuando Duque Estrada suponía que la renta sólo proveía un millón de pesos anuales ignoraba las entradas que suministraba a los estados, algunos de los cuales dependían casi por completo de ellas para su subsistencia. Por consiguiente, la extinción del estanco de la hoja supondría la destrucción de la administración interior de dichas entidades que quedarían imposibilitadas para remitir su contingente a la federación[46].

Mangino también arguyó que era infundada la creencia de que con la supresión del estanco se aumentaría el cultivo y consumo, pues en las circunstancias existentes los consumidores tenían acceso al que requerían. Nada debía esperarse tampoco de las exportaciones debido a que el tabaco nacional era de menor calidad y mayor precio que el de Estados Unidos de América, que satisfacía en gran medida la demanda europea. Además, se tenían noticias de que en el Viejo Continente la hoja ya se estaba cultivando con éxito[47].

Otro partidario de la continuidad del estanco era el senador por Guanajuato Benigno Bustamante, quien sugirió que los estados que se oponían a él renunciaran y lo devolvieran a la federación como ya lo habían realizado Veracruz y el Estado de México. De igual modo replicó a Duque Estrada que los 600,000 pesos que suponía que proporcionaría la imposición de un gravamen al tabaco yucateco, una vez liberado el estanco, eran ilusorios, pues partía del error de que la hoja se vendería al mismo precio. Por el contrario,

[46] El senador Miguel Duque Estrada contradijo al ministro de Hacienda, diciendo que el tabaco de Yucatán se exportaba a Estados Unidos, Europa e incluso a La Habana. Cámara de Senadores, sesión del 3 de enero de 1832, *Registro Oficial del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos,* año 3, t. 7, núm. 11, pp. 41-42. Al final los oaxaqueños tuvieron que resignarse a los dictados de la mayoría, pues se impuso la opinión de que aunque el estanco lesionaba las finanzas de algunos estados, los más saldrían favorecidos. Según el senador por Chiapas José Barrera, los congresistas estaban obligados a velar por el interés de la generalidad, ya que no representaban sólo a su estado, sino a toda la nación. Según el mismo Castillo, a Zacatecas el estanco le reportaba ganancias de 400 mil pesos anuales; a otros estados como Michoacán y Querétaro también les resultaba rentable. No obstante, al argumento de que el interés general estaba sobre el particular replicó que esa máxima era falsa, "pues no se puede concebir cómo siendo el bien general la suma del de los particulares, resulte la dicha a la totalidad, del mal que se hace a los individuos que la forman". Cámara de Senadores, sesiones del 5 y 19 de enero de 1832, *Registro Oficial del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos,* año 3, t. 7, núm. 14 y 19, pp. 53-54 y 73-75. La cita es de la página 73.

[47] Cámara de Senadores: sesión de 4 de enero de 1832, *Registro Oficial del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos,* año 3, t. 7, núm. 12, p. 45.

creía que el precio descendería con el fin del estanco y por consiguiente un impuesto de dos pesos por cajón de cinco libras equivaldría al doble o triple del precio de modo que impediría vender dicho producto[48].

Luego de una ardua discusión la mayoría de los senadores se pronunció por la continuidad del estanco del cultivo de la hoja, aunque la disputa sobre cuestiones más puntuales aún quedaba pendiente[49]. El proyecto de ley contemplaba respetar a Chiapas el privilegio de sembrar tabaco; asimismo, se facultaría al gobierno nacional para que, en caso de ser necesario, habilitara hasta tres estados más. La decisión retiraba la franquicia a los cantones de Orizaba y Córdoba, que constituían el lugar de cultivo más importante y tradicional del país. El argumento del ministro de Hacienda Rafael Mangino, quizá autor de esa proposición, fue que así se conseguiría la rama a un precio más bajo que la cultivada en Veracruz. Según sus palabras, se buscaba que "los monopolistas que hay en los cantones no den la ley al gobierno sobre el precio". Además, calculaba que al ampliar los espacios de cultivo se reduciría el contrabando. Como era de esperar, algunos senadores, como el poblano José Mariano Marín, alzaron la voz para defender los intereses de los orizabeños y cordobeses quienes, adujo Marín, quedarían sumidos en la miseria, pues "desde su niñez se han dedicado a este ramo de agricultura y ya no pueden dedicarse a otra cosa". La presión surtió el efecto deseado y se aprobó la preservación de la licencia para que Veracruz siguiera sembrando la hoja, específicamente los cantones aludidos[50].

[48] Votaron a favor de la continuidad del estanco los senadores Benigno Bustamante, de Guanajuato; José Justo Corro y Santiago Guzmán, de Zacatecas; José Joaquín Escárzaga y Jesús María Mena, de Durango; José Barrera, de Chiapas; Simón de la Garza, de Nuevo León; Félix Lope de Vergara, de México; José Mariano Marín, de Puebla; Manuel Miranda, de Oaxaca; José María Ortiz izquierdo y Tomás Vargas, de Michoacán; Antonio Pacheco Leal, de Jalisco; Ángel García Quintanar y Vicente Lino Sotelo, de Querétaro; Camilo María de Zamacona, de Puebla; Luis Redondo, de Chihuahua; Félix Sánchez y Pedro Verdugo, de Sinaloa. Por la extinción del estanco votaron José María Cabral y Miguel Duque Estrada, de Tabasco; Manuel Carrillo y José Rafael Delgado, de Coahuila; Demetrio del Castillo, de Oaxaca; Antonio Esnaurrízar, de San Luis Potosí; José María Gallegos, de México; José Manuel Moreno, de Veracruz; y Manuel Crescencio Rejón, de Yucatán. *Registro Oficial del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos,* año 3, t. 7, núm. 12, 12 de enero de 1832, p. 45.

[49] Cámara de Senadores, sesión de 5 de enero de 1832, *Registro Oficial del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos,* año 3, t. 7, núm. 14, pp. 53-54.

[50] Un día antes de que Miguel Duque Estrada presentara su iniciativa se había autorizado al gobierno a contraer deuda al 8% mensual con los prestamistas que "con todo y esto se llaman patriotas". Para evitar este endeudamiento y "para que no se perjudicase a los cosecheros

A pesar de que los veracruzanos consiguieron que su estado fuera uno de los cuatro autorizados para sembrar la hoja, sus antiguas prerrogativas fueron mermadas. La presión de otros estados y del gobierno nacional impedía que recuperaran la exclusividad de antaño. Sin embargo, dieron la batalla en defensa de sus intereses hasta donde fue posible. Como no pudieron evitar la ampliación del cultivo de la hoja a otros estados, se esforzaron por obstaculizar su circulación. El senador campechano Miguel Duque Estrada, haciendo eco de este reclamo, pidió en mayo de 1832 que el tabaco en rama de Yucatán y Tabasco que se introdujera al resto del territorio nacional pagara un gravamen de cuatro pesos por arroba y 10 el labrado. A pesar de que se argumentó que de esa manera se proporcionarían recursos al famélico erario nacional y se evitaría el endeudamiento que se acababa de autorizar, el objetivo era atenuar la competencia del tabaco de la península. Así lo entendieron muchos senadores y rechazaron la iniciativa[51].

Menos afortunadas fueron las gestiones del senador Demetrio del Castillo para conseguir la inclusión de Oaxaca entre los estados autorizados para la siembra del tabaco. Desde su punto de vista, el estanco del tabaco en rama resultaba sumamente gravoso al erario de Oaxaca debido a que, a diferencia de otras entidades, estaba rodeado de estados productores de hoja, desde los cuales se introducía de contrabando. Por consiguiente, si ya se había acordado la continuidad de esa institución, Castillo esperaba que por lo menos se permitiera a su entidad el cultivo de la rama, pues de otra manera seguiría como hasta ese momento: sin recibir ningún beneficio. Quienes se negaron a condescender con el ruego de Castillo ofrecieron la salida de que el gobierno oaxaqueño renunciara al estanco y lo devolviera a la federación a cambio del 5% de las ganancias en su territorio. El senador oaxaqueño replicó que la opción no ofrecía ninguna ventaja para las finanzas de su entidad puesto que

---

de las villas [de Orizaba y Córdoba], debería ser crecido en derecho del tabaco de Yucatán, pues en la cámara ha aprendido la doctrina, que dicen es general entre los publicistas, de que no deben ser las prohibiciones directas, porque estas fomentan el contrabando; sino indirectas, recargando los derechos, cuyas razones hicieron valer cuando se trató de permitir la introducción de cacao que se dijo de Pará y no era sino de la Habana". Cámara de Senadores, sesión del 30 de marzo de 1832, *Registro Oficial de los Estados Unidos Mexicanos*, año 3, t. 8, núm. 16, 16 de mayo de 1832, p. 62.

[51] Cámara de Senadores, sesión del 19 de enero de 1832, *Registro Oficial del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos,* año 3, t. 7, núm. 19, pp. 73-75. Cámara de Senadores, sesión del 19 de enero de 1832, *Registro Oficial del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos,* año 3, t. 7, núm. 19, pp. 73-75.

no había ganancias, además de que tendría que enfrentar el asunto de los empleados vacantes. Agregó que muchas familias quedarían arruinadas debido a que era el único sustento que tenían, "tanto más ahora que la grana ha venido al último abatimiento, en términos de que aún lográndose la mejor cosecha el precio a que se vende no indemniza ni con mucho el costo de su cultivo". El daño sería aún más profundo porque el precio del tabaco oaxaqueño era menor al que se verían obligados a pagar al estanco nacional[52].

Como los intentos de Castillo por conseguir que Oaxaca pudiera cultivar tabaco fracasaron, su siguiente batalla fue para lograr que al menos se le permitiera adquirir el tabaco en rama donde mejor conviniera y no necesariamente con el gobierno nacional. Según el parlamentario oaxaqueño:

> [...] esta adición es justa, por lo dicho y porque es preciso que se considere que Oaxaca es el estado que más se recargó en el contingente, como otra vez demostraré al senado: porque se le quitaron sus salinas que le producían de 50 mil pesos para arriba, porque el decreto de mayo último le quitó más de 50 mil pesos de ingresos, por lo que no se puede sostener la escuela de primeras letras y el alumbrado de la ciudad; porque no tiene ya vacantes, y los novenos son miserables por lo abatido de la renta decimal. En una palabra; por tanta revolución que ha sufrido hasta de los elementos; de modo que sus rentas se forman de una contribución personal que ha disminuido en el departamento arruinado, teniéndose presente que en la clasificación de rentas se le dejó el estanco como renta productiva y que le es perjudicial como está, y como se va a decretar según este proyecto que se discute[53].

[52] Cámara de Senadores, sesiones del 19 de enero de 1832, *Registro Oficial del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos,* año 3, t. 7, núm. 19, pp. 73-75. La cita es de la página 73.

[53] El senador Demetrio Castillo adujo que ni siquiera comprando a tres reales la libra habría utilidades para el erario oaxaqueño, señaló que según el informe de 1830 del gobernador sobre el estado que guardaban la administración de su entidad, ese año las rentas del estanco del tabaco habían ascendido a 63, 998 pesos, importe de 44, 351 libras de hoja que el gobierno nacional vendió a tres reales la libra. No obstante, el costo había sido de 64, 241 pesos, de modo que resultó un déficit de 242 pesos. De acuerdo con lo dicho por este legislador, el costo del flete, incluidas las mermas y desperdicios, equivalían a un real y medio por libra, es decir, que el precio final era de 4,5 reales. No obstante, a pesar de que era un precio ligeramente superior a los 4,25 pesos que debía entregarse a la compañía, tenía el atractivo de que el gobierno oaxaqueño podría asegurarse de la buena calidad de la rama adquirida, es decir, podría escoger lo que compraba, derecho que solía ser soslayado por la compañía que enviaba lo que quería a los estados y no lo que estos pedían, lo que los convertía en esclavos de "una compañía poderosa". Entregar la renta al gobierno nacional podría ser interpretado por el pueblo oaxaqueño

Tampoco esta pretensión se otorgó al estado sureño, arguyéndose que la concesión equivaldría a trasladar el estanco de la hoja del gobierno nacional al de Oaxaca, que incluso podría adquirir el tabaco, si así lo consideraba oportuno, del extranjero. Este nuevo descalabro parlamentario no arredró a Castillo, quien entonces propuso que los oaxaqueños pudieran al menos adquirir la rama a un precio menor que el resto de los estados. Se había acordado que la compañía que se hiciera cargo de la venta de la hoja debía venderla a los estados a un precio de 4,25 reales por libra; sin embargo, Castillo pidió que a los oaxaqueños se les adjudicara en tres. A cambio se harían cargo del pago del flete. El senador argumentó que puesto que ni siquiera comprando a tres pesos la libra de hoja habría utilidades para el erario estatal, aquel acuerdo permitiría al menos escoger el tabaco en los lugares de producción y reducir así las pérdidas. Bastante escándalo había causado la presencia de basura en lugar de tabaco en uno de los cargamentos que la compañía había entregado al gobierno nacional. De admitirse la sugerencia, según Castillo, la compañía no perdería debido a que solía comprar la hoja a los cosecheros a 2,5 reales la libra. Por consiguiente, si la vendía a tres sin gastar en fletes le quedaría un margen de ganancia de medio real[54].

La tenaz persistencia del senador Castillo finalmente tuvo su recompensa. La comisión del Senado presentó al pleno una propuesta que parecía satisfacer los intereses de las partes involucradas. Sugirió que se autorizara la siembra de tabaco en Oaxaca, aunque por cuenta del gobierno nacional, y sólo la cantidad necesaria para satisfacer la demanda de ese estado. De esta manera el estanco de la hoja no se vería vulnerado y los oaxaqueños podrían cultivar y acceder a tabaco abundante y a mejor precio; aunque no queda claro si la compañía del tabaco fungiría como intermediaria entre los cosecheros y el gobierno del estado y, por consiguiente, participaría de las utilidades del negocio. No obstante, es probable que quedara al margen, debido a que las autoridades estatales podrían muy bien hacerse cargo del costo del traslado de los lugares de cultivo de la rama a su fábrica. Sin embargo, algunos senadores consideraron que era injusto conceder este privilegio a Oaxaca y negarlo a

---

que era "entusiasta del sistema federal, como una paso hacia el centralismo. De ahí que el gobernador y la legislatura se negaran a proponer semejante salida. *Registro Oficial del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos,* año 3, t. 7, núm. 85, pp. 337-338.

[54] Cámara de Senadores, sesión del 2 de abril de 1832, *Registro Oficial del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos,* año 3, t. 8, núm. 21, 21 de mayo de 1832, pp. 81-82.

los demás estados de la federación; de hecho, el senador por Sinaloa Félix Sánchez reclamó el mismo privilegio para su estado. Las réplicas a semejantes reparos fueron poco convincentes. El senador por Zacatecas Santiago Guzmán argumentó que si bien "desde que se hizo la independencia en todas partes se siembra tabaco", éste estaba fuera de la ley; no así el que se sembraba en los estados vecinos de Oaxaca. Pese a todo, la votación hizo justicia a los oaxaqueños, aunque no sin malestar de los otros estados[55].

Otro punto de la iniciativa de ley que suscitó una encendida disputa fue la participación de los empresarios privados en el estanco de la hoja. En la propuesta de ley se sugería refrendar al gobierno la aquiescencia para que conviniera con una compañía el abasto de la rama a los estados, en caso de que careciera de recursos para financiar el estanco de la hoja por cuenta propia, lo que suponía de hecho que el monopolio continuaría siendo administrado por empresarios particulares, debido a la insolvencia del erario federal. Algunos congresistas, como el senador Duque Estrada, creían que puesto que los precios del tabaco constituían una suerte de gravamen sobre la sociedad, las utilidades debían pasar íntegras al erario y no permitir que un grupo de particulares se apropiara de una parte de ellas. Incluso consideraba que tal esquema resultaba opuesto a la Constitución, pues una compañía de esas dimensiones podía erigirse en una especie de "cuarto poder que da empleos, y de consideración; tiene jurisdicción y aún hace mover las tropas a su antojo y a los puntos que quiere". Por consiguiente, el representante de Veracruz opinaba que mejor se contrajera deuda para activar el estanco, pues calculaba que el costo de ésta sería mucho menor que entregar el monopolio a los contratistas[56].

Los senadores que defendieron la entrega del estanco a una compañía, como los representantes de Nuevo León y Guanajuato, Simón de la Garza y Benigno Bustamante, admitieron que esta alternativa ofrecía muchos inconvenientes, al grado que se habrían "abstenido de proponerla para el tabaco si hubiese habido algún recurso para que el gobierno se hiciese de los fondos necesarios", para cubrir el déficit presupuestal. Sin embargo, la contratación de deuda no era asequible debido a la escasez de numerario y sus consecuentes elevadas tasas de interés. Además, la cancelación del contrato con la compañía que en ese momento era responsable de vender la rama a los

[55] Cámara de Senadores, sesiones de 19 de enero de 1832, *Registro Oficial del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos,* año 3, t. 7, núm. 19, pp. 73-75

[56] *Ídem.*

estados, habría supuesto la obligación del gobierno de pagar las existencias de hoja, que ascendían a unos 44 mil tercios, lo cual era imposible tanto en ese momento como en el futuro inmediato. El ministro de Hacienda Rafael Mangino secundó el argumento y agregó que ya había hablado con algunos individuos que estaban dispuestos a invertir en la compañía. Ante la contundencia de semejante razonamiento la mayoría de los congresistas consintió en dejar el estanco de la rama a la iniciativa privada durante seis años más, con la única condición de que el convenio fuera más ventajoso para el erario que el vigente y que los empleados de la compañía fueran elegidos y removidos por el gobierno, aunque a sugerencia de los socios de la empresa[57]. La ley se promulgó el 26 de mayo de 1832.

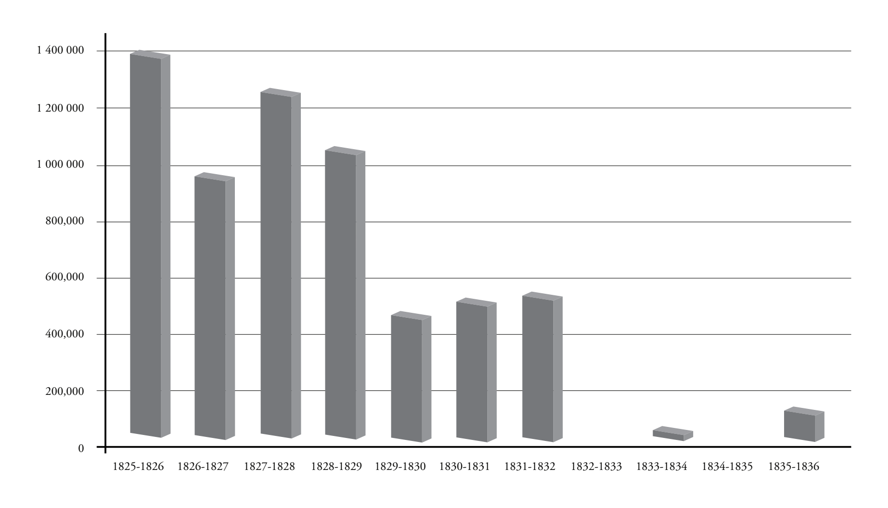
Aparentemente, la nueva ley constituía un buen acuerdo tanto para los erarios estatales como para la Hacienda nacional. Los primeros podrían conservar los estancos de la venta y manufactura en sus territorios si resultaban rentables, en caso contrario podrían devolverlos al gobierno central. Comprarían la hoja a un mejor precio que en el pasado y en teoría estarían mejor abastecidos. El gobierno dejaría de preocuparse por el pago de la hoja a los cosecheros y por su traslado a sus fábricas y a los estados. Si bien compartiría las utilidades con los empresarios, éstas gozarían de mayor certidumbre, además de que se trataría de ingresos netos. Por otra parte, los cosecheros recibirían 2,5 reales por libra en lugar de dos, pero sobre todo habría mayor certeza y rapidez en su pago. La ley no estipulaba las formas ni los plazos en los cuales los estados pagarían la hoja comprada a los contratistas. Esto significaba que se fijarían a la hora de establecer los convenios específicos para el abasto[58].

[57] "Ley de 26 de mayo de 1832. Se deroga la del 23 de mayo de 1829, que declaró libre la siembra y expendio de tabaco", en Dublán y Lozano, *La legislación*, núm. 1063, pp. 437-439.

[58] Las memorias de Hacienda de 1829-1830 y de 1830-1831 registran el doble de la suma asentada en el gráfico VI.9. Sin embargo, como reconocería el ministro de Hacienda Rafael Mangino, durante la discusión en el senado al erario sólo ingresó la suma señalada en dicho gráfico. La otra mitad le correspondió a la empresa privada que se encargaba de abastecer de hoja a los estados. Cámara de Senadores, sesión del 3 de enero de 1832, *Registro Oficial del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos,* año 3, t. 7, núm. 11, pp. 41-42. Un buen análisis contemporáneo de las discusiones acerca del destino del estanco del tabaco durante aquellos meses se puede leer en el texto anónimo *Posteriores reflexiones sobre la abolición o conservación del estanco del tabaco,* México, Imprenta del Águila dirigida por José Ximeno, 1831. Cámara de Senadores, sesión del 3 de enero de 1832, *Registro Oficial del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos,* año 3, t. 7, núm. 11, pp. 41-42.

Gráfico VI.9

Ingresos del estanco nacional de tabaco, 1825-1836.



Fuentes: *Memorias de Hacienda, 1825-1836.*

Es muy difícil evaluar la rentabilidad del estanco entre 1830 y 1832 debido a la participación de las empresas particulares. Según la discusión en el senado de enero de 1832 las utilidades de los años fiscales de 1829-1830 y 1830-1831 habían sido de casi un millón de pesos, cifras que coinciden con las mostradas en el gráfico VI.9; sin embargo, se habían contabilizado también las utilidades de la empresa, es decir, que los ingresos reales para la Hacienda nacional habían sido sólo de la mitad. Es probable, por tanto, que en la memoria de 1831-1832, atendiendo a las críticas de algunos senadores, se registraran sólo las entradas netas para el erario. En consecuencia, la rentabilidad habría sido similar a la de los tres años previos. El arreglo no era tan malo para el erario nacional, sin embargo la disputa en torno al estanco aún no había terminado. El golpe más contundente para el monopolio estaba por venir.

El contingente y la redefinición del pacto federal

Hay que recordar que la profundización del déficit de la Hacienda nacional a partir de 1830 fue provocada por el aumento del gasto público. Los ingresos

totales se incrementaron, pero disminuyeron los del estanco del tabaco y del contingente. La explicación del declive de la recaudación de este último hay que buscarla de manera fundamental, aunque no exclusivamente en la esfera de la política, de manera concreta en los cambios que sufrió el pacto federal así como en las confrontaciones políticas y doctrinarias entre diversos grupos.

La administración del vicepresidente Anastasio Bustamante enfrentó un problema de legitimidad emanado de la forma violenta en que llegó al poder y de la presunción de algunos gobiernos estatales de que pretendía adoptar una república centralista. Desde finales de 1829, Guanajuato y San Luis Potosí se habían propuesto formar una liga defensora del federalismo en respuesta al pronunciamiento a favor del centralismo que se dio en Yucatán, pero también como consecuencia del Plan de Jalapa que sospechaban obedecía a los mismos fines de los rebeldes yucatecos. En enero publicaron una declaración en la que señalaron su disposición a defender el federalismo, con las armas si fuera necesario, ante cualquier ataque por parte del nuevo gobierno. Para febrero, siete estados más se habían sumado a la coalición amenazando seriamente la permanencia de la administración bustamantista[59].

Las dificultades financieras del gobierno de Bustamante tampoco eran menores. Las arcas de la tesorería general estaban vacías y no podía esperar ayuda de los gobiernos estatales en rebeldía para que cubrieran sus adeudos por el contingente y el tabaco. A pesar de ello, en ese mismo mes de enero envió una circular a todas las autoridades estatales conminándolas encarecidamente a que pusieran a su disposición todos los recursos que fuera posible a cuenta de sus deudas, pues urgía cubrir los haberes de los militares[60]. Desde la prensa también se hicieron llamados a las entidades federadas para que se esforzaran en cubrir sus adeudos. Los editores de *El Sol* hacían notar que con el pretexto de defender la soberanía estatal y el sistema federal, en realidad se estaba avanzando hacia la disolución de aquello que se pretendía preservar. Para evitarla, recordaba a los estados la necesidad de cumplir con su obligación de pagar el contingente y el tabaco recibido. En su opinión estas demoras así como la disminución de los ingresos arancelarios eran dos de las más "poderosas causas que han dado al menos un motivo plausible para los préstamos ruinosos que se han celebrado" por los cuales en ocasiones se pagaba el triple

[59] Costeloe, *La primera república*, p. 260.

[60] "Circular del Ministerio de Hacienda a los gobiernos de los estados de 13 de enero de 1830", *El Sol*, núm. 202, 18 de enero de 1830, pp. 805-806. También fue publicada en el *Registro Oficial del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos*, año 1, núm. 2, 23 de enero de 1830.

de la suma recibida[61]. Algunos individuos incluso instaban al gobierno federal a que hiciera efectivo el artículo 3º de la ley del 21 de septiembre de 1824 que lo facultaba para intervenir las rentas de los estados remisos[62].

Otras personas hacían recaer toda la culpa de las carencias de la Hacienda en la falta de pago del contingente. Evidentemente era una exageración. Desde el punto de vista de los editores del *Correo de la Federación*, cualquier medida sería insuficiente si los estados no concurrían "con la más escrupulosa exactitud con el cupo que les corresponda respectivamente, persuadiéndose que no hay medio entre sostener el actual sistema de gobierno por los sacrificios que exige, o que desaparezca por falta de medios para conservarse y por el descrédito que cierra todos los recursos". Según estos publicistas y citando al ministro de Hacienda, el déficit de ese año podría ascender a 8 000 000 de pesos, cantidad muy difícil de suplir sin el envío de los adeudos de los estados. Jalisco debía 800,000 pesos, mientras que Puebla, con un cupo de 27,000 pesos mensuales, apenas había cubierto seis meses correspondientes a 1829. Los ingresos arancelarios, estimados en 160,000 pesos al mes, tampoco eran suficientes para cubrir el faltante y el préstamo que estaba proporcionando 150,000 pesos mensuales se agotaría en cuatro meses. Los publicistas terminaban llamando la atención acerca del hecho de que el grueso de la carga fiscal federal recaía sobre el Distrito Federal y del riesgo que se cernía sobre la federación a consecuencia de la falta de solidaridad y responsabilidad de los estados[63].

Al mismo tiempo que pedía el apoyo de los estados, la administración bustamantista desplegó una estrategia político-militar para someter a los gobiernos rebeldes. El artículo cuarto del Plan de Jalapa establecía que el funcionario contra quien se pronunciara "la opinión pública" podía ser removido de su cargo por el Congreso General. Como lo demuestra Michael Costeloe, el ministro de Relaciones, Lucas Alamán, aprovechó esta cláusula para precipitar la caída de varios gobernadores y legislaturas estatales hostiles al gobierno de Bustamante. Alamán usó sus contactos en los estados para que algún ayuntamiento, guarnición militar u otra corporación, solicitara al Congreso General

[61] Editorial de *El Sol*, núm. 208, 24 de enero de 1830, p. 832.

[62] "Memorándum que de Puebla se dirige al Sr. Ministro de Hacienda [firmado por *varios poblanos*]" *El Sol*, núm. 211, 27 de enero de 1830, p. 843. En este documento se culpaba al gobierno anterior de Vicente Guerrero de ser el responsable de las miserias de la Hacienda pública, al erogar grandes sumas en el ejército y la constitución de las milicias cívicas.

[63] Editorial del *Registro Oficial del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos,* año 1, núm. 15, 4 de febrero de 1830, p. 58.

que disolviera la legislatura, destituyera al gobernador o a ambos; luego pedía que se reinstalara la autoridad previa o se convocara a nuevas elecciones[64]. Debido al control que había alcanzado la administración sobre el poder legislativo, éste solía aceptar las peticiones. De esta manera durante el año de 1830 Alamán instigó el derrocamiento de 11 legislaturas estatales[65]. Desde luego, en varias ocasiones tales maniobras motivaron confrontaciones con los estados. Por ejemplo, en Jalisco la destitución se logró mediante la invasión del recinto legislativo por una partida de hombres armados; en Oaxaca el cumplimiento de la resolución federal se aseguró con el envío de un nuevo comandante militar, Juan Pablo Anaya, cuatro días después de que el Congreso General había aprobado la disolución de la legislatura local[66].

Otra estrategia del gobierno de Anastasio Bustamante para fortalecerse consistió en ganar el apoyo del ejército a costa de dádivas y privilegios. Al mismo tiempo se esforzó por convencer a los gobiernos estatales que le eran adictos de reducir el número de las milicias cívicas. El argumento fue que de esta manera se disminuirían sus gastos, se aligeraría la carga fiscal para la población y se liberarían muchos hombres que podrían dedicarse a las actividades productivas[67]. Sin embargo, los motivos de la administración no eran simplemente económicos. La *Memoria* de Alamán de 1830 deja entrever dos preocupaciones más: primero, las milicias estaban integradas por la plebe; segundo, estaban bajo el mando de los gobiernos estatales[68]. En otras pala-

[64] Costeloe, *La primera república*, pp. 257-260. Véanse las cartas que Mariano Michelena, el comandante militar de Michoacán, escribió a Lucas Alamán en enero de 1830 para apreciar cómo destituyó al gobernador y a la legislatura yorkina del estado, mediante la táctica de animar a los ayuntamientos a enviar peticiones en se sentido a la legislatura estatal y en el Congreso General, (Michelena a Alamán, Morelia, 16 y 22 de enero de 1830). Alamán, *Documentos diversos,* vol. 4, pp. 160-162. Durante 1830, la mayor parte de los comunicados publicados en *El Sol,* periódico partidario del régimen, provino de los mismos estados en los que el gobierno promovió un cambio de autoridades. ¿Coadyuvó el periódico con la estrategia de la administración para demostrar que "la opinión pública" pedía la remoción de ciertos funcionarios estatales? *Vid.* Martínez Domínguez, "Voces del 'público'", pp. 75-76.

[65] Los estados cuyas legislaturas se disolvieron fueron Jalisco, Michoacán, Querétaro, Durango, Tamaulipas, Tabasco, Oaxaca, Puebla, Veracruz, Chiapas y México. Costeloe, *La primera república*, pp. 257-260.

[66] *Ídem*.

[67] Alamán, "Memoria" pp. 191-192. José Antonio Facio, *Memoria del secretario de Estado y del despacho de la Guerra, presentada a las cámaras el 16 de marzo de 1830,* México, Imprenta del Águila, dirigida por José Ximeno, calle de las Medinas, núm. 6, 1830, p. 1.

[68] Alamán, "Memoria", pp. 191-192.

bras, la presencia de las milicias cívicas implicaba armar a gente pobre que la administración consideraba propensa a rebelarse contra su autoridad y que los gobiernos de los estados podrían usar "como ejércitos particulares" para oponerse a la autoridad del gobierno nacional[69]. Al parecer, esta estrategia del gobierno tuvo bastante éxito con la mayoría de los estados, pues de los 22,000 soldados milicianos que había sobre las armas en 1830[70], solamente quedaban 5,500 para 1832[71]. ¿Pero qué ofreció a cambio el gobierno nacional para convencer a los estados de reducir su poderío militar?

Evidentemente la política no puede basarse de manera exclusiva en el uso de la fuerza, sino que requiere de complejos procesos de negociación. Como se ha reiterado, una de las quejas recurrentes de las entidades federadas era que el contingente asignado no estaba en armonía con sus recursos financieros y riqueza económica. En atención a esta demanda, en febrero de 1830 el Ejecutivo nacional, a través del ministro de Hacienda Rafael Mangino, presentó ante el Congreso un proyecto para el arreglo de las rentas públicas en que proponía que todos los estados entregaran a la federación el 45% de sus rentas[72]. De esta manera, según se adujo, desaparecería esa "notable desigualdad que tuvo a los estados reportando sobre sí una cantidad de contingente que respecto de muchos era muy superior a su riqueza y población [...]"[73].

[69] *Ibídem,* pp. 194-195.

[70] José Antonio Facio, *Memoria del secretario de Estado y del despacho de la Guerra, presentada a las cámaras el 16 de marzo de 1830,* México, Imprenta del Águila, dirigida por José Ximeno, calle de las Medinas, núm. 6, 1830, p. 1.

[71] José Joaquín Parres, *Memoria del secretario de estado y del despacho de la guerra, presentada a las cámaras el día 26 de abril de 1833,* México, Imprenta del Águila, dirigida por José Ximeno, calle de Medinas, núm. 6, 1833, p. 1. Según Catherine Andrews, la reducción de las milicias favoreció a la administración bustamantista ya que cuando Santa Anna se rebeló contra el gobierno en enero de 1832, además de las tropas de Veracruz, solamente pudo atraerse el apoyo de la guarnición de Tampico; las otras unidades militares permanecieron fieles al gobierno. El éxito de la campaña santanista unos meses más tarde se debió a la adhesión de las milicias cívicas de Jalisco y Zacatecas, cuyos gobiernos habían resistido los intentos del gobierno central para reducir el tamaño de sus milicias.

[72] Durante este periodo siguieron fluyendo al Congreso de la Unión las peticiones de los estados para que se rebajara su contingente. Todavía el 30 de marzo, cuando ya se estaba discutiendo una nueva ley sobre el asunto, el estado de Nuevo León solicitó una reducción de su cuota. Cámara de Diputados, sesión del 30 de marzo de 1830, *HPCM*, serie I, vol. II, t. 4, p. 113.

[73] Cámara de Diputados, sesiones del 16 y 20 de febrero de 1830, *Registro Oficial del Gobierno de los Estados Unidos* Mexicanos, año 1, núm. 31, 20 de febrero de 1830, p. 119; y núm. 31, 20 de febrero de 1830, p. 128. Los editorialistas de *El Sol* asumieron la defensa más entusiasta del proyecto de ley destacando su carácter equitativo y fundándolo en la obligación

Con esta medida se pretendía darle la vuelta al problema de la falta de estadísticas que no podía resolverse. Según los cálculos, el monto agregado de todos los estados sería inferior al que estaban obligados a pagar de acuerdo con la ley de 1824. No obstante, la mayoría de los gobiernos locales insistía en que la suma todavía era demasiado elevada. Para pagarla tendrían que echar mano de los ingresos disponibles para los gastos de administración y quizá tendrían que aplicar nuevas contribuciones en sus territorios.

Las comisiones de Hacienda de las cámaras de Diputados y Senadores suscribieron el proyecto de ley del Ejecutivo nacional, pues juzgaron que de esa manera se evitaría imponer más contribuciones a los ciudadanos. Por otro lado, aunque estaban convencidos de que se necesitaba un nuevo sistema integral de Hacienda pública, tenían claro que "[…] esto demanda tiempo más largo, y las urgencias son del momento […]". Por lo tanto, se inclinaban por las reformas parciales escogiendo las que a su juicio eran más viables. Bajo este supuesto decidieron ocuparse en primera instancia del contingente. Según la información con que contaban, la recaudación más alta hasta esa fecha había sido de 1 100 000 pesos y correspondía al año fiscal de 1824-1825. La deuda acumulada ascendía a 2 837 430 pesos[74].

Los integrantes de las comisiones de Hacienda expresaron su convicción de que la causa del atraso en el pago del contingente no era la falta de patriotismo, sino la desproporción entre las cuotas asignadas y la capacidad tributaria de cada entidad. Recordaron que en 1824 se había procedido con "datos muy equivocados", de ahí que se hubiera dispuesto que las cantidades se revisaran en cuanto los estados enviaran las estadísticas adecuadas sobre su riqueza. Pero como hasta esa fecha no había sido posible cumplir con esta tarea, no quedaba más remedio que "[…] corregir en cuanto se pueda aquella desigualdad, que sobre ser injusta, es también la causa de que la Hacienda pública no reciba todo lo que le corresponde por este ramo", lo cual se conseguiría con el pago del 45% sobre las rentas de cada entidad. Con este porcentaje se estimaba reunir unos 2 000 000 de pesos, toda vez que las rentas agregadas de los estados oscilaban alrededor de los 4 000 000. Asimis-

---

que tenían los estados de contribuir al sostenimiento de la federación. Editoriales de *El Sol,* núm. 233, 18 de febrero de 1830, p. 932; y núm. 249, 6 de marzo de 1830, p. 996; núm. 312, 8 de mayo de 1830, p. 1248.

[74] Suplemento del *Registro Oficial del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos*, año 2, t. 4, núm. 24, 24 de enero de 1831. La información que poseían discrepa con la de la *Memoria de Hacienda* que indica que en el año fiscal de fines de 1824 a agosto de 1825 se recaudaron 1, 513, 257 pesos.

mo, señalaron la importancia de suprimir las exenciones de que gozaban los estados de México y Chiapas[75].

A los gobiernos estatales que hubieran prestado dinero al erario federal de acuerdo con el decreto del 17 de agosto de 1829, se les pagaría abonándoles un tercio anual de su contingente hasta saldar toda la deuda. En contrapartida, los estados deudores debían enviar a cuenta a la Hacienda nacional una cuarta parte del 55% de sus respectivas rentas. Si el monto resultante, más la deuda por tabaco en los casos en que existiera, igualaba o rebasaba el 55% de sus ingresos, sólo se requeriría una tercera parte a cuenta de su deuda total[76]. Es evidente que esta asignación de recursos prestaba poca atención a las necesidades de las administraciones estatales, que la rechazaron de manera tajante, pues las subordinaba a las del erario nacional.

También levantó airadas protestas en los estados la indicación de que el gobierno federal podría supervisar los cortes mensuales de las tesorerías generales y particulares de los estados y recoger un ejemplar de dicho balance, así como la insistencia en que se intervinieran las rentas en caso de que alguna entidad se negara a pagar. En ese caso, además se responsabilizaría a gobernadores y jefes de tesorería y oficinas recaudadoras[77].

La legislatura de San Luis Potosí arremetió contra el proyecto arguyendo que atentaba contra la soberanía de los estados y contra su existencia misma[78]. Mediante cifras pretendió demostrar que era imposible para su erario cumplir con las obligaciones financieras que la iniciativa de ley imponía. Según su dicho, el presupuesto de ingresos para ese año era de 301,228 pesos, mientras que el de egresos era de 573,962, de los cuales 200,000 consumía la milicia cívica, es decir, que enfrentaría un déficit de 272,734 pesos. Si a la primera cifra se restaba el 45% y a la cantidad resultante se le quitaba una tercera parte, como indicaba la iniciativa, quedarían libres para enfrentar los gastos del estado tan sólo 110,451 pesos. Con esa suma sería imposible garantizar el funcionamiento de la administración estatal, incluso si se extinguía su mi-

[75] Suplemento del *Registro Oficial del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos*, año 2, t. 4, núm. 24, 24 de enero de 1831.

[76] *Ídem.*

[77] Cámara de Diputados, sesiones del 22, 25 y 27 de febrero, *HPCM*, serie I, vol. II, t. 4, pp. 67, 71 y 72.

[78] La legislatura de Tamaulipas también hizo saber su inconformidad con el proyecto de ley, mediante una iniciativa que envió al Congreso nacional. Cámara de Diputados, sesión del 18 de marzo de 1830, *Registro Oficial del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos*, año 1, núm. 65, 26 de marzo de 1830, p. 263.

licia cívica. En opinión de los diputados potosinos se trataba de un despojo. Además, era mentira que los recursos de la federación fueran insuficientes. El problema no residía en la demora de algunos estados en la entrega de su contingente, sino en el despilfarro y robo que cometían "los verdaderos enemigos de las instituciones", y que ponían en peligro el sistema federal[79].

Los diputados federales no pudieron sustraerse de las quejas de los gobiernos estatales. Concedieron que en efecto un contingente del 45% sobre sus rentas seguía siendo sumamente gravoso, de ahí que lo redujeron al 40%. No obstante, este porcentaje tampoco fue del agrado de los gobiernos y legislaturas de los estados[80]. El congreso de Querétaro secundó la posición del de San Luis. Envió una petición al Senado de que no ratificaran la decisión de los diputados. Los legisladores queretanos aclararon que aunque no creían, a diferencia de sus colegas potosinos, que el objetivo de los representantes nacionales fuera la destrucción del sistema federal, debían cuidarse de tomar medidas que pudieran interpretarse como tales. Desde su perspectiva, si bien no debía gravarse en exceso a los habitantes del país, tampoco podía ponerse en duda la obligación de los estados a contribuir al sostenimiento del gobierno central. Coincidían en que se habían cometido despilfarros en el uso de los recursos federales, pero tal práctica no era imputable al gobierno de Bustamante sino al de Vicente Guerrero. No obstante, los queretanos opinaban que tanto el erario nacional como los estatales debían prestar más atención al gasto, de modo que se ajustara a los ingresos. Si se llevaba a la práctica esta máxima, se podría cumplir con otra más general: que el contingente asignado a los estados se tasara en función del faltante para que la Hacienda nacional cubriera sus necesidades y que se tomara exclusivamente del excedente de los recursos de los erarios estatales, una vez cubiertos los gastos indispensables para su existencia[81].

[79] Estado de San Luis Potosí: "Proposición que presentó el ciudadano diputado Mariano Noriega al honorable congreso y fue aprobada en 19 de febrero de 1830, para que se dirija a las AA. Cámaras de la Unión iniciativa, a fin de que no se tome en consideración el dictamen de las comisiones de Hacienda de ambas cámaras del 10 del corriente", *El Atleta*, 3 de marzo de 1830, pp. 292-293.

[80] Cámara de Diputados, sesiones del 22, 25 y 27 de febrero, *HPCM*, serie I, vol. II, t. 4, pp. 67, 71 y 72. Cámara de Diputados, sesión del 20 de febrero de 1830, *Registro Oficial del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos*, año 1, núm. 35, 24 de febrero de 1830, p. 141. También en *HPCM*, serie I, vol. II, t. 4, p. 66.

[81] *Iniciativa que la legislatura de Querétaro dirigió a la Cámara de Senadores del Congreso General para que se sirva desaprobar el acuerdo de la de diputados sobre la nueva organización y*

Los queretanos criticaron que el proyecto de ley nada proponía para resarcir la falta de equidad y proporcionalidad en las cuotas, a pesar de que los diputados del Congreso nacional reconocían que era una de las razones del incumplimiento cabal de su pago. La sustitución de las cuotas por un porcentaje afectaba en la misma proporción a los estados de modo que se conservaría la desigualdad surgida en 1824. Se lamentaban que hasta la fecha no se hubiera llevado a cabo una revisión de los cupos tal como establecía la Constitución y conminaba a los senadores a proceder de inmediato a dicha tarea. En suma, alegaban que el 40% propuesto aún resultaba demasiado gravoso para los estados[82].

La legislatura del Estado de México también se pronunció contra el 40%. Insistió que los daños que la pérdida de la Ciudad de México había ocasionado a su erario aún no se resarcían, a pesar de que estaba temporalmente exento del pago del contingente. El presupuesto de gastos para el año económico en curso era de 513,000 pesos, sin embargo, el de ingresos era de apenas 400,000. En consecuencia, la cuota propuesta como contingente agravaría el déficit hacendario, entorpecería la administración y obligaría a aumentar la carga fiscal de sus habitantes[83].

Como se evidencia, el tema del contingente se insertaba en una discusión más amplia en torno a la forma en que debía organizarse la federación. El pacto fiscal de 1824, en un arrebato de optimismo, había supuesto que la estructura elegida proporcionaría con creces los recursos necesarios. No se previó cómo enfrentar la posibilidad de que no fuera así, situación que como hemos visto se volvió crónica a partir de 1828. El endeudamiento interno no podía ser la forma ordinaria de afrontar las necesidades, además resultaba sumamente costoso en términos financieros y políticos. De ahí que inevita-

---

prorrateo del contingente de los Estados, Querétaro, Imprenta del Ciudadano Rafael Escandón, 6 de marzo de 1830.

[82] *Ídem.*

[83] *Iniciativa que el Honorable Congreso del Estado de México dirige a la Cámara de Senadores de la Unión pidiendo que no apruebe en cuanto a este Estado el acuerdo de la de diputados, relativo a imponer un 40 por 100 sobre las rentas de todos los de la federación,* Toluca, Imprenta del Gobierno dirigida por el C. Juan Matute y González, 1830. En el mismo sentido se manifestó el diputado federal por el Estado de México Francisco Sánchez de Tagle, quien alegó que su estado contribuía ya con las rentas del Distrito Federal que antes había sido su capital y por cuya pérdida no había sido debidamente indemnizado. *Voto particular del señor diputado D. Francisco Tagle [sic] sobre nuevo arreglo del contingente a los estados,* México, Imprenta del Águila dirigida por José Ximeno, 1831.

blemente el gobierno nacional, a través del Congreso, intentara ejercer su potestad fiscal sobre los ciudadanos de todo el país a través de los préstamos forzosos, pretensión que evidentemente topó con el rechazo de los gobiernos estatales. La tensión se tradujo, pues, en una disputa por los contribuyentes entre ambas esferas jurisdiccionales.

La estrategia discursiva que adoptó el Ejecutivo nacional y quienes defendían sus proyectos consistió en resaltar que el objetivo esencial era la preservación del sistema federal. Precisamente ahí residía el nudo gordiano del conflicto, debido a que los estados enarbolaban esa misma bandera. Mientras que los segundos alegaban que la federación se hallaba amenazada por la injerencia del gobierno nacional en el manejo de sus rentas y por su pretensión de imponer cuotas, el Ejecutivo nacional y algunas personas más sostenían que para conservar la federación se le debían conceder esas facultades. Parecía imposible encontrar un punto de equilibrio que conservara la estabilidad y bienestar de todo el sistema. Tal situación fue bastante bien expresada por los editorialistas de *El Sol*, al decir que:

> *La circunferencia vive para el centro y éste se conserva en la vida de aquélla* [cursivas del original]. Esta reciprocidad de acción es el único resorte y vínculo capaz de conservar la unión federal, pero si por una desgraciada anomalía, alguna vez el centro de la federación ha querido reconcentrar en sí todas las fuerzas alejándolas de las extremidades, la vida social ha corrido un gran peligro, no menos próximo que el que se corriera negándose las partes a contribuir para sostener la vida de aquél. Ambos extremos igualmente funestos han amenazado a la república[84].

El temor a estos extremos había llevado a los actores involucrados a posiciones irreductibles, de modo que parecía que el sistema federal estaba condenado a ser sepultado por sus propios apologistas.

Para quienes argüían en favor del derecho del gobierno federal a poner contribuciones en todo el territorio nacional, la soberanía de los estados consistía en la prerrogativa de ocuparse únicamente de su administración y gobierno interior. Correspondía al Congreso de la Unión establecer contribuciones y fijar el gasto público nacional como indicaba la Constitución. Negarle esta facultad equivaldría a una intromisión flagrante de los estados en la administración general que atentaba contra la subsistencia misma de la federación al minar al centro que daba cohesión. Desde su perspectiva ese se-

[84] Editorial de *El Sol*, núm. 350, 15 de junio de 1830, pp. 1399-1400.

ría el resultado si se imponía la idea de que las entidades eran entes soberanos e independientes y no partes integrantes de una federación. No había razón alguna para temer una arbitrariedad por parte de los órganos del gobierno central, toda vez que el Congreso de la Unión encarnaba los intereses de la nación y por consiguiente no podía actuar intencionalmente en su propio perjuicio. La acción del poder ejecutivo se limitaba a poner en práctica las decisiones de aquel órgano de representación.

De acuerdo con los editorialistas de *El Sol*, era fundada la queja de los estados de que el contingente adjudicado no correspondía a su capacidad tributaria. Empero, esta anomalía obedecía a la ausencia de información precisa, deficiencia que parecía muy difícil de suplir. En consecuencia, parecía no haber más remedio que resignarse a "[…] que se forme el contingente del modo que sea posible, y que los estados paguen con puntualidad aunque sea a costa de algún sacrificio". Los publicistas invitaban a aprender en cabeza ajena al afirmar que la razón del fracaso del federalismo en Colombia, que había caído "de nuevo en poder de los españoles", había sido "[…] el haber negado los estados sus auxilios al poder central, y haber perdido la energía en la acción del gobierno por la inteligencia equivocada de la soberanía de aquellos"[85].

Otra controversia entre los estados y el gobierno nacional versaba en torno a la primacía de los intereses de cada esfera jurisdiccional a la hora de decidir el destino de los ingresos de los primeros. Dicho de otra manera, en el supuesto de que en efecto tanto los estados como el gobierno nacional carecieran de los recursos suficientes para cubrir sus necesidades internas y el pago del contingente ¿cuál ámbito de gobierno tendría prioridad? Desde el punto de vista de los defensores de la soberanía de los estados no había ninguna duda: el bienestar y sobrevivencia de la unión dependía de la salud de sus partes, así que debía privilegiarse el funcionamiento de las administraciones locales. El problema con esta concepción es que disociaba el interés de la nación en dos esferas que parecían irreconciliables en las circunstancias financieras imperantes, de manera que cada gobierno estatal parecía estar dispuesto a reconocer como interés nacional aquel que fuera idéntico al

[85] Editorial de *El Sol*, núm. 383, 18 de julio de 1830, pp. 1531-1532. En realidad la República de Colombia no había vuelto a manos españolas. Fue sólo que las disputas entre federalistas y centralistas, así como las diferencias entre las antiguas jurisdicciones coloniales que le dieron forma llevaron a la disolución de la república, de modo que Venezuela primero y más tarde el Ecuador se separaron para constituirse en estados independientes. Liévano Aguirre, *Los grandes conflictos.*

suyo. En contraposición, quienes defendían la postura del gobierno central partían del principio general de que el interés de la nación era uno solo. Por lo tanto, las necesidades de la administración central lo eran también de los estados, en tanto que su función de preservar el orden beneficiaba a toda la nación[86]. Del anterior razonamiento se sigue que entre los componentes desagregados del interés nacional existía una jerarquía cuya cúspide estaba ocupada por las obligaciones del gobierno federal que tenían como fin garantizar las condiciones generales básicas para que los intereses particulares, tanto de los estados como de los individuos, pudieran desplegarse. Los *solares* expresaban la cuestión con estas palabras: "Nuestra felicidad es como una negociación de que no se saca utilidad, sino desembolsando antes dinero para establecerla y fomentarla"[87].

En un afán por conciliar los intereses entre el gobierno nacional y los de los estados, a principios de agosto de 1830 se reinició la discusión de la iniciativa de ley en la Cámara de Diputados con el fin de reasignar los cupos del contingente. En esta ocasión se propuso que fuera de sólo el 30% de las rentas estatales. De igual modo se sugirió suspender el cobro del préstamo decretado el 9 de agosto de 1829 y la contribución forzosa a los estados del 6 de noviembre del mismo año. Sin duda la reducción general constituía una diferencia significativa, pero a la mayoría de los gobiernos estatales aún les parecía que la cuota era demasiado gravosa. A pesar de ello el proyecto fue aprobado por los diputados y turnado a los senadores quienes hicieron algunos cambios[88].

Se modificó el monto y forma de cobro de los adeudos de los estados morosos. Se condonaría la mitad de la deuda. Para pagar el resto habría tres opciones: la primera consistía en pagar en metálico en un plazo máximo de tres años con mensualidades de por lo menos dos mil pesos; la segunda era pagar con bonos de deuda de los cuales por lo menos una tercera parte debía datar de la época posterior a la consecución de la independencia. La tercera alternativa consistía en invertir la deuda en la reparación de los caminos generales que hubiera dentro de sus respectivos territorios, previo acuerdo con el

[86] Editorial de *El Sol*, núm. 383, 18 de julio de 1830, pp. 1531-1532.

[87] *Ídem.*

[88] Cámara de Diputados, sesiones del 6 y 11 de agosto de 1830, *HPCM*, serie I, vol. II, t. 4, pp. 174-175. Editorial de *El Sol*, núm. 402, 6 de agosto de 1830, p. 1608. Cámara de Diputados, sesión del 30 de diciembre de 1830, *HPCM*, serie I, vol. II, t. 4, pp. 309-310.

gobierno nacional[89]. Parecía que imperaba en el Congreso la disposición para ofrecer todas las facilidades posibles a los estados para que pagaran al menos una parte de su deuda.

Las discusiones debieron ser sumamente complejas y prolongadas debido a que algunos estados insistían en reducir aún más la cuota o bien pedían un trato especial. Por ejemplo, los gobiernos de Sonora, Tamaulipas y Tabasco pretendían que sólo se impusiera un contingente del 18%, mientras que Chiapas, cuyo privilegio de exención sería eliminado, solicitó pagar el 20%. Michoacán pidió una dispensa temporal hasta que se resolviera el asunto[90]. La legislatura de Sonora también solicitó una gracia de cinco meses[91]. Por su parte, el estado de Oaxaca se manifestó a favor del 30%, pero solicitó su dispensa total durante cuatro meses debido a que un huracán había devastado la producción agrícola de la costa; asimismo, pidió que se revisara su cupo desde 1824 porque consideraba que había sido demasiado alto. De esa manera esperaba reducir o anular la deuda acumulada desde aquel año[92].

Hay que subrayar que los estados no se negaban a pagar, sólo pedían una rebaja. La cuestión era encontrar un punto de equilibrio que permitiera a ambas esferas jurisdiccionales contar con los recursos suficientes para sobrevivir. Sin embargo, el asunto se había complicado por los intentos del gobierno

[89] "Dictamen de la Comisión de Hacienda de la cámara del senado sobre pago de contingente de los estados", *Registro Oficial del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos*, año 2, t. 4, núm. 12, 12 de enero de 1831, pp. 45-46.

[90] Cámara de Diputados, sesión del 30 de noviembre de 1831, HPCM, serie I, vol. II, t. 4, pp. 507-508. Cámara de Senadores, sesión del 10 de enero y 12 de febrero de 1832, *Registro Oficial del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos*, año 3, t. 7, núms. 26 y 114, del 26 de enero y 23 de abril de 1832, pp. 101 y 453.

[91] Cámara de Diputados, sesión del 18 de febrero de 1832, HPCM, serie I, vol. II, t. 4, p. 58.

[92] "Iniciativa que la honorable legislatura del estado, al concluir el primer periodo de sus sesiones ordinarias, dirigió al soberano congreso de la unión para que se rebaje al mismo estado el contingente de hombres y dinero que tiene señalado", suplemento de *El Redactor Oaxaqueño*, núm. 78, reproducido en *El Sol*, núm. 884, 1 de diciembre de 1831, pp. 3534-3535. En febrero los representantes de Oaxaca Carlos María de Bustamante, José María Unda y Luis Morales habían solicitado a la Cámara de Diputados la baja en el cupo asignado a su estado. En noviembre solicitaron una exención de cuatro meses debido al "reciente extraordinario temporal". Sesión del 26 de febrero y 28 de noviembre de 1831. HPCM, serie I, vol. II, t. 4, p. 504. Cámara de Senadores, sesión del 26 de noviembre de 1831, *Registro Oficial del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos*, año 2, t. 6, núm. 92, 1 de diciembre de 1831, p. 366. La exención del pago del contingente por cuatro meses le fue concedida al estado de Oaxaca. *Registro Oficial del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos*, año 2, t. 6, núms. 95, 99 y 103, del 4, 8 y 12 de diciembre de 1831, pp. 378, 394, 410.

nacional de afianzar su potestad a costa de las entidades y que los opositores atribuían a un afán centralizador. Vale la pena recordar que la pretensión de la administración central de intervenir las rentas tenía un fundamento legal, era sólo que los estados se oponían a su aplicación.

A pesar de las presiones y las dificultades para construir un consenso, las cámaras del Congreso aprobaron la nueva ley que regulaba el contingente el 11 de febrero de 1832. Se aceptó la cuota del 30%, pero se excluyó el derecho de consumo que se mantendría íntegro para las entidades. El porcentaje sobre la renta del tabaco debía tomarse de los ingresos líquidos, es decir, una vez deducidos los gastos de administración y el capital invertido tanto en infraestructura como en materia prima. El único privilegio que se sancionó fue para el Estado de México, pues se declaró subsistente el artículo 3º de la ley del 11 de abril de 1826 que dejaba pendiente la asignación de su contingente en tanto no se resolviera la cuestión de si debía recibir una indemnización por la pérdida de la Ciudad de México. Como el asunto aún no se resolvía se dictaminó que entregara 10,000 pesos mensuales hasta que se fallara de manera definitiva. Los congresistas estuvieron de acuerdo en ratificar la facultad de la Hacienda federal de intervenir las rentas de los estados morosos hasta cubrir la parte correspondiente[93].

Los estados que aún consideraban demasiado elevada la tarifa continuaron pugnando por una rebaja e intentaron derogar el mandato recién decretado. En las semanas siguientes a la aprobación de la ley, los estados de Querétaro y Nuevo León, mediante sus representantes en el Congreso General, insistieron en que el cupo se fijara en el 18%. La legislatura de Chihuahua también reclamó una disminución, aunque no ofreció una cifra alternativa. Luego de una acalorada discusión la mayoría de los integrantes de la Cámara de Diputados accedió a rebajar el porcentaje al 18% sólo al estado de Querétaro y se envió el acuerdo al Senado. Algunos senadores se opusieron a la propuesta alegando

[93] Ley del 11 de febrero de 1832: “Que cada uno de los estados contribuya para la federación con una parte de las rentas públicas de ella”. Dublán y Lozano, *La legislación*, núm. 1002, pp. 409-411. También fue publicada en el *Registro Oficial del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos*, año 3, t. 7, núm. 52, 21 de febrero de 1832, pp. 206-207. La propuesta original había sido que el Estado de México pagara los 35 mil pesos mensuales que se le habían asignado en noviembre de 1829, iniciativa que fue impugnada por la legislatura de aquel estado. *Iniciativa que el Honorable Congreso del Estado de México dirige a las Cámaras de la Unión, pidiendo la derogación del art. 11 de la ley de 15 de febrero [en realidad 11 de febrero] que deja subsistente 1º del decreto de 6 de noviembre de 829* … Toluca, Imprenta del Gobierno del Estado a cargo del ciudadano Juan Matute y González, 1831.

que se tendría que hacer extensiva a otros estados cuya capacidad tributaria era semejante; incluso adujeron que si Querétaro no podía cumplir con su obligación debía renunciar a su estatus de estado. Agregaron que si se iniciaba una política de rebajas y exenciones se corría el riesgo de que la federación se desgranara. A pesar de estos reparos, el pleno aprobó la reducción. No obstante, de inmediato el senador jalisciense Antonio Pacheco Leal pidió que se hiciera una adición al decreto para incluir a su estado. Le replicaron que cada caso debía tratarse por separado, aunque al final y pese a las protestas de algunos legisladores se tuvo que admitir que era congruente incorporar todas las solicitudes en la discusión en tanto que se trataba del mismo asunto. Este acuerdo abrió las puertas para que otros senadores exigieran el mismo beneficio para Oaxaca, Coahuila y Tabasco, con lo cual se arruinó el cuasi triunfo de Querétaro y se desechó el acuerdo, es decir, que la cuota quedó en el 30% sin excepción[94]. Empero, los cuestionamientos a la ley no cejaron.

La crítica más extensa y detallada a la nueva ley del contingente se hizo desde *El Fénix de la Libertad.* En uno de sus editoriales se reprochó al gobierno que aún subsistiera esta contribución. Se recordó que en la exposición de motivos de su establecimiento en 1824 se había dejado claro su carácter temporal, mientras se reorganizaban las rentas de la nación y se recopilaba información precisa sobre los ingresos arancelarios. Se sugería así que la responsabilidad por no haberse alcanzado aún estos objetivos recaía en el gobierno nacional y por consiguiente no había excusa para seguir gravando a las entidades. De manera particular, el reproche se hizo al ministro de Hacienda Rafael Mangino, a quien se atribuía la intención de minar la federación, es decir, de provocar la ruina financiera de los estados. Por fortuna, se congratulaban los editores del cotidiano, la tolerancia e indulgencia en su cobro había mitigado sus efectos, "porque es consuelo para el que ha de sufrir un despojo, que se infiera con suavidad, o para el que tiene acreedores, contar con que si carece de recursos, a lo menos no se le urgirá con los medios extremos"[95].

El contingente era percibido como una clara intromisión del gobierno nacional en los asuntos internos de cada entidad, debido a que, según la interpretación de *El Fénix*, los gobernadores quedaban sometidos a las órdenes

[94] Cámara de Senadores, sesión del 19 de mayo de 1832, *Registro Oficial del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos*, año 3, t. 8, núm. 75, 14 de julio de 1832, pp. 301-302.

[95] Editorial de *El Fénix de la Libertad*, núms. 26, 27, 28, 29, 30, 31, 36, 38; del 3, 7, 10, 14, 17 y 21 de marzo, 7 y 14 de abril, de 1832, pp. 112, 113, 116-119, 122, 123, 127, 128, 131, 132, 151, 152, 160.

de los comisarios y otros agentes subalternos de la federación, quienes tenían facultades para recibir los cobros, los estados contables mensuales de cada oficina recaudadora y tesorerías estatales, así como para intervenirlas en caso de demora. Además, se advertía en tono alarmista, tendrían acceso a información vital sobre las finanzas de cada entidad que podría ser usada en su contra por las autoridades centrales. Sus rentas podrían ser intervenidas y saqueadas, y en caso de repulsa se podría lanzar al ejército en su contra[96].

Ante los hechos consumados, los publicistas de *El Fénix* insistieron que por lo menos se redujera el porcentaje del 30%, pues en su opinión representaría una cantidad superior a los 2 140 000 pesos que los estados estaban obligados a entregar según la ley de 1824. Puesto que ni siquiera esta cantidad habían podido cubrir, ¿cómo se esperaba que pudieran hacerlo si se aumentaba la suma? Según las memorias de Hacienda, desde la instauración del contingente hasta junio de 1830 la federación debió haber recibido 11 533 420 pesos, no obstante, sólo entraron a sus arcas 8 462 829 pesos, con la consecuente deuda de 3 225 809 pesos. Por lo tanto, el nuevo reparto del contingente era poco realista, además de injusto[97].

Si se insistía en aplicar la nueva ley, argumentaban los responsables del cotidiano, los gobiernos estatales no podrían cumplir con las obligaciones que tenían con sus gobernados, a saber, proporcionar "excelente educación, removerles los obstáculos que se oponen a su industria, ni promover de ningún modo su riqueza y felicidad". Tal pareciera que se buscaba la extinción de las entidades y por tanto de la federación para concentrar todos los recursos en el gobierno nacional. Por otro lado, los ciudadanos estaban agobiados por los numerosos gravámenes que recaían sobre sus ingresos, ya fuera para satisfacer las necesidades de la federación o de sus propios gobiernos estatales, además de "la onerosa contribución de diezmos eclesiásticos, y las otras exacciones de culto, que todos saben bajo cuántos títulos se multiplican"[98]. Luego de un extraño cálculo el periódico sostenía que la suma de todas estas cargas constituía seis octavos de los ingresos de cada mexicano, y como "los intereses de los que dirigen los negocios temporales están identificados con los que dirigen los espirituales, resulta una combinación monstruosa que es incompatible con las instituciones que hemos adoptado"[99].

[96] *Ídem.*
[97] *Ídem.*
[98] *Ídem.*
[99] *Ídem.*

Los editores de *El Fénix* sostenían que los gobiernos de los estados también tenían responsabilidad por el desequilibrio de las finanzas nacionales. Reprodujeron las recriminaciones de que el gasto era excesivo e injustificado y por lo tanto debía reducirse antes que imponer nuevas contribuciones. En concreto, los señalamientos estaban dirigidos en contra de las milicias estatales que, según ellos, se componían de unos 60 o 65 mil hombres, número innecesario y sin precedentes en la corta existencia de la república, además de que se caracterizaban por su ineficiencia para garantizar el orden interno. Por otro lado, eran fuente de inestabilidad política, pues habían sido protagonistas de reiteradas asonadas. La minoración del gasto debía llevarse a cabo en ese ramo; había que eliminar las milicias cívicas y activas de los estados y dejar únicamente al ejército permanente. Si esta medida tenía efecto, calculaban que el gasto militar bajaría de catorce a cinco millones de pesos, volviendo innecesario el contingente. Lo interesante de esta propuesta es la opinión de que el exceso en el gasto militar se ubicaba en los estados; asunto sumamente complicado, pues la supresión de las milicias implicaba la renuncia de las entidades a una institución que percibían como la garantía de su autonomía frente al poder central[100]. A pesar de ello, y como ya se apuntó, varios estados accedieron a esta exigencia. Este hecho permite apuntar la hipótesis de que la presencia y costo de las milicias cívicas había resultado demasiado oneroso para los erarios estatales. Tal parece que, al menos en algunos casos, el déficit presupuestario fue el costo que tuvieron que pagar algunos estados por aferrarse a preservar estos ejércitos provinciales. La institución que debía ser su fortaleza ante el gobierno central pauperizó sus erarios, motivando el efecto opuesto al deseado.

El alegato terminaba con la advertencia premonitoria de que los pueblos estaban cada vez más molestos por las contribuciones, a tal grado que podrían llegar a odiar el sistema federal que se había adoptado por "su economía y los felices efectos que ha producido en Estados Unidos de Norteamérica; pero que la ignorancia, la ineptitud o malas intenciones de los actuales ministros han convertido en el más costoso y el más insufrible en la práctica"[101]. En teoría, los editores de *El Fénix* asociaban el federalismo con una carga fiscal muy baja, pero la violación de este principio podría dar pie a que la población se inclinara por otra forma de gobierno. Los publicistas soslayaban o ignoraban que en realidad en Estados Unidos no era que la administración fuera nece-

[100] *Ídem.*
[101] *Ídem.*

sariamente más barata, sino sólo que tanto los gobiernos de los estados como la administración federal tenían los recursos suficientes para hacerse cargo de sus respectivas responsabilidades[102].

A principios de agosto de 1832, Anastasio Bustamante solicitó licencia para salir a combatir a los sublevados. El Congreso de la Unión designó presidente interino a Melchor Múzquiz, quien nombró un nuevo gabinete. El Congreso convocó a nuevas elecciones presidenciales, que tuvieron lugar el 1º de septiembre, de las cuales resultó electo Nicolás Bravo. Sin embargo, los gobiernos de Zacatecas, Jalisco, Durango, San Luis Potosí y Tabasco se negaron a participar y desconocieron los resultados exigiendo el regreso de Manuel Gómez Pedraza, tal como quería Santa Anna, para que cumpliera su periodo truncado en 1829, y que debería concluir en marzo de 1833. En esa fecha debería convocarse a una nueva elección presidencial que esperaban fuera favorable al caudillo veracruzano[103]. Por su lado, las fuerzas rebeldes de Santa Anna presionaron en la misma dirección.

Anastasio Bustamante y sus partidarios cedieron a las demandas de los subversivos. Mediante el acuerdo de Zavaleta, firmado el 23 de diciembre por los principales protagonistas de este episodio (Santa Anna, Bernardo González Angulo, Miguel Ramos Arizpe, Manuel Gómez Pedraza y el mismo Bustamante), se dispuso la continuación del régimen republicano garantizado por el ejército. De inmediato se celebrarían nuevas elecciones para remplazar al Congreso General y en un plazo que finalizaría el 15 de febrero debían formarse las nuevas legislaturas estatales que elegirían a los senadores para que comenzaran a sesionar el 25 marzo. De igual modo, el 1º de marzo elegirían al presidente y vicepresidente, quienes tomarían posesión del cargo un mes después. Mientras tanto, Gómez Pedraza fungiría como presidente[104].

Como es de comprender, el levantamiento proporcionó otra excusa a algunas entidades para solicitar rebajas o exenciones temporales en el pago de su cupo, como Sonora y Veracruz. Huelga decir que las entidades rebeldes simplemente suspendieron el pago del contingente una vez levantados en armas, como Jalisco y Zacatecas[105], aunque otros ya habían suspendido sus

[102] Sylla, "The United States".

[103] Costeloe, *La primera república*, p. 327 y ss.

[104] *Ídem.*

[105] Veracruz pidió una exención en el mes de mayo "[…] en atención a las calamidades que sufre aquel estado por el levantamiento de la guarnición de su capital […]". Jalisco se negó a entregar el contingente "[…] con motivo del decreto de la junta legislativa [de Jalisco] en que se reconoce por presidente de la república al E. S. D. Manuel Gómez Pedraza". Cámara de

pagos desde el segundo semestre de 1831 como San Luis Potosí y Tabasco. Tamaulipas también se declaró en rebeldía, aunque en realidad hasta esa fecha había remitido sólo una reducida cantidad de dinero a cuenta del contingente. De hecho era el segundo estado más moroso de la federación[106].

El derrocamiento de Anastasio Bustamante elevó al poder a un grupo de políticos liberales liderados por Valentín Gómez Farías y José María Luis Mora, quienes habían apoyado a Santa Anna. También abrió los espacios para que resurgieran los partidarios de un federalismo extremo en materia fiscal, confederalistas de hecho, que de esa manera reaccionaban a las presuntas miras centralizadoras del gobierno anterior. Como ya se señaló, la rebelión contó con el apoyo de los estados que habían resistido la intromisión del gobierno de Bustamante en sus asuntos internos, actitud que no se hartaron de calificar de despótica. Desde la perspectiva de estos actores, el objetivo final de la administración recién derrocada había sido la instauración de una república central. Como consecuencia, una vez que triunfaron se dieron a la tarea de revertir esas supuestas pretensiones e inclinar la relación a favor de los estados.

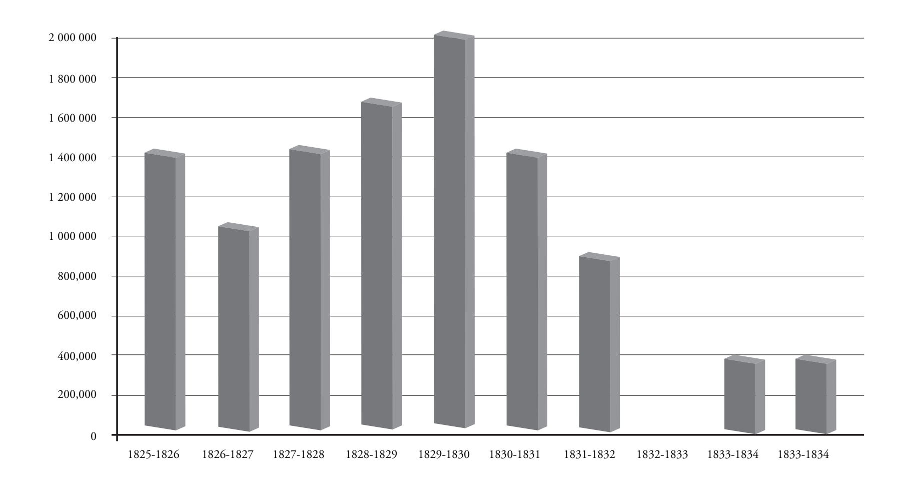
Es difícil saber con precisión a cuánto podría ascender el contingente global vigente del 30% en razón de que la administración central carecía de información puntual sobre los ingresos de las haciendas estatales, que por cierto se negaban a proporcionarla. Como ya se señaló, se había estimado que las rentas agregadas de los estados oscilaban alrededor de los 4 000 000 de pesos, lo cual supondría un ingreso total por el contingente de 1 200 000. No obstante, como se excluyó el derecho de consumo del monto gravable la cifra sería más baja. De cualquier manera el arreglo beneficiaba a los estados en la medida en que la suma era mucho menor a los 2 140 000 pesos a que estaban obligados antes, e incluso quedaría por debajo de las cantidades realmente entregadas en los últimos tres años fiscales de 1828 a 1831, que excluyendo las entregas extraordinarias, habían promediado 1 361 729 pesos anuales. ¿Entonces, por qué se desplomó aún más la recaudación del contingente? (Véase el gráfico VI.10).

Diputados, sesiones del 18 y 21 de febrero, 15, 20 y 30 de marzo; 15 de mayo y 6 de agosto de 1832, *HPCM*, serie I, vol. II, t. 4, pp. 58, 63, 96, 101, 110, 174 y 210. Para una descripción detallada de los acontecimientos políticos y militares de los primeros meses de 1832, véase Costeloe, *La primera república,* p. 327 y ss.

[106] Editorial de *El Fénix de la Libertad*, núms. 26, 27, 28, 29, 30, 31, 36, 38; del 3, 7, 10, 14, 17 y 21 de marzo, 7 y 14 de abril de 1832, pp. 112, 113, 116-119, 122, 123, 127, 128, 131, 132, 151, 152, 160.

Gráfico VI.10

Ingresos por concepto del contingente de los estados, 1825-1834.



Fuentes: *Memorias de Hacienda, 1825-1834.*

Hay que señalar que la recaudación en el año fiscal de 1830-1831, aunque menor a la de 1829-1830, fue similar a la de los años fiscales de 1825-1826 y 1827-1828, es decir, que el monto fue más o menos coherente con la respuesta de los estados desde la adopción del federalismo (gráfico VI.10). El desplome del contingente ocurrió en el año fiscal de 1831-1832 y tal parece que se acentuó en los años siguientes hasta el fin de la primera república federal. Este escenario sugiere que la reducción de las milicias en 1830 promovida por el gobierno de Bustamante e interpretada por varios estados como una cruzada centralizadora, no se tradujo de inmediato en una negativa a pagar el contingente. Es dable suponer, por tanto, que la reducción de los ingresos del contingente estuvo vinculada en gran medida a la inestabilidad política que se acentuó a partir de enero de 1832 y que se mantuvo durante el resto del tiempo que subsistió la primera república federal. Los estados que albergaban a los grupos rebeldes enviaron muy poco dinero o nada a cuenta del contingente, ya fuera porque no existían condiciones para hacer las remisiones o porque sus gobiernos estaban en franca rebeldía contra la administración central.

Otros factores que pudieron haber influido en el incumplimiento fueron las nuevas reglas para la asignación de la cuota. Hasta antes de 1832 había una certeza sobre la suma que el gobierno central debía exigir a las entidades;

certidumbre que desapareció bajo los términos establecidos en la ley del 11 de febrero de 1832. La Hacienda central no tenía los medios efectivos para escudriñar los ingresos de los estados, es decir, no había manera de saber a cuánto ascendía el correspondiente 30%. Tal parece que los estados, celosos de su información, alegaron —a veces con fundamento— una baja recaudación con el fin de remitir sumas muy reducidas. Dicho con otras palabras, en los hechos el nuevo esquema permitía a las entidades asignarse las sumas que debían remitir al gobierno nacional. Quizá fue el precio que tuvo que pagar la administración de Anastasio Bustamante para convencer a algunas legislaturas de suprimir sus milicias, aunque hubo otras que ofrecerían una tenaz resistencia y contribuirían a la caída de dicho gobierno.

Consideraciones finales

El alza en los ingresos de la Hacienda pública nacional se debió fundamentalmente al incremento de las entradas arancelarias y en menor proporción a la presión ejercida sobre los contribuyentes del Distrito Federal. Pero no hay bases para afirmar que el saldo positivo de aquéllas fuera consecuencia de la política arancelaria de la administración de Bustamante, que se limitó a suprimir algunas prohibiciones establecidas por el régimen de Vicente Guerrero en 1829.

Por desgracia para la administración de Bustamante, las revueltas obligaron a aumentar el gasto militar como nunca desde 1824, de modo que se acrecentó el déficit y la dependencia de los agiotistas. La suma absorbida por el ejército estuvo ligeramente por arriba de la presupuestada en 1824. Este hecho reafirma la percepción de que en el presupuesto que sirvió de base al pacto fiscal federal se calculó de forma exagerada el gasto militar, expresión a su vez del enorme peso político que dicha institución había adquirido en los años previos.

En síntesis, los desequilibrios presupuestarios no disminuyeron, sino que se acentuaron. No sólo por el aumento del gasto militar y las tensiones entre la administración nacional y algunos estados, sino sobre todo por el vínculo que había entre ingresos arancelarios y agiotistas, quienes tenían injerencia directa sobre aquellos fondos. Así, entre más recursos ingresaban a las aduanas, mayor era también la parte que se llevaban los acreedores del erario. He ahí la explicación del incremento de las erogaciones para amortizar deuda pública. Es probable que el registro de las entradas arancelarias sea sólo contable, es

decir, que no se trataba de metálico del cual pudiera disponer el gobierno. De ahí que resultara inevitable seguir endeudándose para obtener dinero líquido. A cambio se tuvieron que ofrecer garantías y condiciones cada vez más onerosas para el erario. De este modo se acentuó el círculo vicioso que la siguiente administración buscaría romper: para costear los déficits el gobierno no tenía más remedio que acudir a los agiotistas, pero el costo de esta deuda aumentaba más el desequilibrio financiero. El grupo político que remplazó al de Bustamante sabía que de alguna manera tenía que romperse ese apretado cerco.

Durante la administración de Vicente Guerrero se intentó resolver la cuestión del déficit mediante reformas que incluían las contribuciones directas y la abolición del estanco del tabaco. Las primeras suponían una reducción de la soberanía fiscal de los estados a favor del gobierno central, así como una mayor carga fiscal sobre los propietarios. La supresión del estanco no se pudo consensuar debido a los diversos resultados que arrojaba para cada una de las entidades: mientras unas habían hecho de él la principal fuente de recursos, para otras era una carga de la cual buscaban desprenderse. Estas dificultades hicieron fracasar las propuestas del ministro Lorenzo de Zavala.

El gobierno de Anastasio Bustamante renunció a llevar a cabo reformas sustanciales en materia hacendaria. Las modificaciones al estanco del tabaco y al contingente no parecen haber redundado en un mayor beneficio para el erario. Además, como se ha subrayado, dichas fuentes de ingresos no tenía una importancia significativa en la composición total de los ingresos. Aparentemente esta administración confiaba en que el fortalecimiento del aparato productivo, mediante una adecuada política de fomento, podría proporcionar también mayores dividendos para el tesoro nacional. La caída prematura del régimen impide ver con claridad hacia dónde apuntaban las miras del ministro de Hacienda y abrió las puertas para que un grupo diferente de políticos intentara resolver de otra manera el asunto de las finanzas públicas.

VII

DEUDA PÚBLICA Y BIENES ECLESIÁSTICOS: EL *INTERREGNUM* LIBERAL Y EL FIN DEL PRIMER FEDERALISMO, 1833-1835

VII
DEUDA PÚBLICA Y BIENES ECLESIÁSTICOS: EL *INTERREGNUM* LIBERAL Y EL FIN DEL PRIMER FEDERALISMO, 1833-1835

Manuel Gómez Pedraza gobernó el país de enero a marzo de 1833. En este periodo, según lo dispuesto en los Acuerdos de Zavaleta, varias legislaturas estatales fueron remplazadas por otras de tendencias liberales[1]. Luego, estos órganos realizaron la elección presidencial, así como de sus representantes ante el Congreso General. Como ya se esperaba, se eligió como presidente de la República a Antonio López de Santa Anna y como vicepresidente a Valentín Gómez Farías. Sin embargo, el primero alegó razones de salud para no hacerse cargo de la administración y dejarla en manos del segundo a partir del primer día de abril. De esa fecha hasta fines de mayo de 1834, cuando Santa Anna disolvió el Congreso dominado por los liberales, presidente y vicepresidente se alternaron la titularidad del Ejecutivo (cuadro VII.1).

Cuadro VII.1

Alternancias en la titularidad del Ejecutivo federal durante el gobierno liberal, 1833-1834

Valentín Gómez Farías	1º de abril al 16 de mayo de 1833
Antonio López de Santa Anna	16 de mayo al 1º de junio
Valentín Gómez Farías	1º de junio al 17 de junio
Antonio López de Santa Anna	17 de junio al 10 de julio
Valentín Gómez Farías	10 de julio al 27 de octubre
Antonio López de Santa Anna	27 de octubre al 15 de diciembre
Valentín Gómez Farías	15 de diciembre al 24 de abril de 1834
Antonio López de Santa Anna	24 de abril al 28 de enero de 1835

El Congreso, que había iniciado sus sesiones en la última semana de marzo de 1833, estaba dominado por hombres de ideas liberales aunque con di-

[1] Sordo Cedeño, *El congreso en la primera república*, pp. 20-24.

versos matices, incluyendo a algunos bastante radicales. El liberalismo imperante en el órgano legislativo, compartido en gran medida por Gómez Farías, se tradujo en propuestas de ley, algunas de las cuales se aprobaron, dirigidas a minar la riqueza e influencia de la Iglesia católica en la sociedad mexicana. Otra de las tareas importantes de que se ocupó el nuevo órgano legislativo fue el fortalecimiento de las milicias estatales en detrimento del ejército, es decir, se buscó revertir la reforma de la anterior administración que tanto malestar había causado entre algunos gobiernos estatales[2]. Estas decisiones alarmaron a los sectores más conservadores y a los moderados del espectro político, quienes emprendieron una campaña propagandística en contra del gobierno. Al mismo tiempo surgieron varias sublevaciones en diversas partes del país[3]. Los partidarios de la administración central acusaron a los rebeldes, entre otras cosas, de pretender destruir el sistema federal e imponer el centralismo[4].

Los liberales reunidos en torno a la figura de Gómez Farías que contribuyeron a derrocar a la administración de Anastasio Bustamante, consideraron que había llegado el momento de llevar a cabo reformas sustanciales coherentes con su ideología. La más destacada sin duda era la redefinición de las relaciones del Estado con la Iglesia. Muchos de ellos creían que debía acotarse la potestad política de esta institución, pero sobre todo sostenían que su riqueza debía desamortizarse e incorporarse al mercado. Con esta mira, desde el gobierno de Gómez Pedraza se inició una campaña propagandística que se intensificó cuando Gómez Farías se hizo cargo del Ejecutivo. Esta cuestión polarizó a la clase política y a buena parte de la sociedad mexicana, pues aprovechando la libertad de prensa proclamada por el gobierno, la

[2] Según Charles Hale el fortalecimiento de las milicias formaba parte de los proyectos liberales de anular o reducir los fueros de las corporaciones, del ejército en este caso al que percibían además como fuente de conflictos e inestabilidad política. No obstante, algunos liberales como José María Luis Mora y Lorenzo de Zavala estaban conscientes de que las milicias habían funcionado como ejércitos particulares de los gobiernos estatales. Para acabar con esa situación pretendían que las milicias estuvieran formadas exclusivamente por propietarios, además debía cuidarse que fueran muy disciplinadas. Hale, *El liberalismo mexicano*, pp. 146-147. Sordo Cedeño, *El congreso en la primer república*, pp. 50-54.

[3] Vázquez, "La primera presidencia de Antonio López de Santa Anna", p. 106. Costeloe, *La primera república*, p. 364 y ss.

[4] En realidad hay muy poca evidencia de que ese fuera el objetivo de los rebeldes. Las expresiones a favor de un cambio en el régimen de gobierno comenzarían a ser recurrentes hasta el año de 1834. Por ejemplo, en *El Mosquito Mexicano* del 2 de mayo de 1834, se argumentaba en contra del sistema federal y a favor de la adopción de una forma de gobierno diferente.

oposición respondió con una contracampaña en sus periódicos y mediante folletos y panfletos. Las pasiones se desbordaron a tal grado que no tardaron en manifestarse las primeras expresiones violentas para oponerse al ideario anticlerical de los liberales radicales.

El recelo gubernamental por la enorme riqueza de la Iglesia y el afán por diferenciar las potestades de ésta y las del Estado no eran novedad. Desde el periodo colonial la Corona española se había posesionado de los bienes de las órdenes extinguidas en sus dominios, es decir, jesuitas, benedictinos y hospitalarios. Estos bienes, heredados por el gobierno mexicano, formaban lo que se conocía como bienes de temporalidades, algunos de los cuales se vendieron desde antes de 1821. Como se señaló, en los años siguientes hubo intentos por vender algunas de estas propiedades, aunque con muy poco éxito debido a la indefinición de su estatus legal, a la falta de capitales y a la oposición de la Iglesia. En 1829, con la invasión española en puerta, el gobierno de Vicente Guerrero consiguió vender entre una tercera parte y una mitad de los bienes de temporalidades, subastados con descuentos significativos[5].

De igual modo, a partir de 1821 varias instituciones eclesiásticas intentaron sin mucho éxito vender algunas de sus propiedades para cumplir con las solicitudes o exigencias de préstamos que impusieron algunos de los gobiernos, en especial el de Agustín de Iturbide. Es importante subrayar que el móvil principal de estas ventas fue financiero, no doctrinario, a diferencia del proyecto liberal de 1833 que engarzó ambas motivaciones. Otra diferencia fundamental consistió en que se incluyó la totalidad de los bienes eclesiásticos y no sólo aquéllos que ya estaban bajo la administración del gobierno. Estas circunstancias explican la reacción alarmista de la Iglesia y de importantes sectores sociales, algunos de los cuales optaron incluso por defender con las armas los intereses y privilegios eclesiásticos.

El 26 de mayo de 1833 la guarnición de Morelia se pronunció contra el gobierno y en defensa de los fueros del ejército y del clero. Una semana más tarde, el 1º de junio, Gabriel Durán hizo lo propio en Tlalpan y fue secundado por Mariano Arista. En las semanas siguientes surgieron varios focos rebeldes en diversos lugares del país, de modo que el gobierno de Santa Anna y Gómez Farías enfrentó un estado permanente de guerra, aunque no generalizada, durante toda su existencia. En este contexto, entre agosto y diciembre de 1833 y en uso de sus facultades extraordinarias, el Ejecutivo nacional propuso reformas tendientes a desamortizar los bienes eclesiásticos y a minar las pre-

[5] Bazant, *Los bienes de la Iglesia*, pp. 15-24.

rrogativas del clero, entre las cuales destaca la supresión de la obligatoriedad civil de pagar el diezmo y la transferencia del patronato al gobierno nacional[6].

Los enemigos de la administración central capitalizaron el descontento por la política anticlerical y por el fortalecimiento de las milicias cívicas, que algunos individuos presentaron como una pretensión de suprimir al ejército, así como por la persecución de los opositores al amparo de la célebre Ley del Caso del 23 de junio[7]. Diversos grupos sociales inconformes se movilizaron, entre los cuales el ejército y la Iglesia sólo fueron dos actores más, para pedir la intervención del presidente Antonio López de Santa Anna, quien en efecto a fines de abril de 1834 volvió de uno de sus recurrentes retiros a Veracruz para hacerse cargo del gobierno y echar atrás casi todas las decisiones de su vicepresidente[8]. A fines de mayo disolvió el Congreso liberal y en los meses siguientes promovió el reemplazo de las legislaturas y gobiernos liberales de la mayoría de los estados, algunas veces mediante el recurso de la fuerza. Se mantuvo en la presidencia hasta enero de 1835, cuando de nuevo se retiró a su hacienda de Manga de Clavo[9].

Luego de la derrota de los liberales se empezaron a manifestar opiniones pidiendo una reforma al sistema de gobierno o de plano la sustitución de la república federal por una centralista. En este capítulo nos proponemos analizar el proyecto liberal en materia hacendaria, la lógica en que estaba fundado y las consecuencias políticas y financieras que tuvo. De igual modo veremos si los problemas hacendarios influyeron de alguna manera en la inflexión de la mayor parte de la clase política nacional a favor del centralismo.

La riqueza del clero y el crédito público

En opinión de los líderes de la administración liberal, la dificultad más grave que enfrentaba el erario nacional era la deuda pública. Las reformas en materia hacendaria debían tener como objetivo la resolución de este asunto toral.

[6] Costeloe, *La primera república*, p. 385 y ss. Vázquez, "Iglesia, ejército y centralismo", pp. 205-234.

[7] Costeloe, *La primera república*, pp. 392-394.

[8] Para una descripción detallada de los acontecimientos de esos meses se recomienda la lectura de Vázquez, "Iglesia, ejército y centralismo", pp. 205-234; Vázquez, "Federalismo, reconocimiento e Iglesia", pp. 113-126. Vázquez, "La primera presidencia de Antonio López de Santa Anna", pp. 99-115.

[9] Costeloe, *La república central*, cap. 2.

La alternativa que vislumbraron fue la nacionalización de los bienes eclesiásticos. Con ella no sólo se saldaría la deuda pública, calculada por José María Luis Mora en alrededor de 80 000 000 de pesos, sino que también se minaría el poder económico y político de la Iglesia y se aumentaría el número de propietarios que engrosarían la necesaria clase media[10]. La oposición a la iniciativa de ley para nacionalizar dichos bienes fue tan férrea que contribuyó a que Gómez Farías fuera relevado del Ejecutivo por el presidente Santa Anna, a petición de importantes sectores sociales que vieron con alarma semejantes pretensiones y que la Iglesia presentó como una agresión a la religión misma. Al final las únicas propiedades que se nacionalizaron fueron las del duque de Monteleone, extranjero que residía fuera del país.

A pesar de que las opiniones a favor de desamortizar los bienes de la Iglesia habían estado circulando en los medios impresos y en el Congreso desde el inicio de la década de 1830, sus fines parecían ser políticos y económicos más que hacendarios. No obstante, en la medida que se comenzaron a tomar algunas decisiones que prefiguraban la afectación de los bienes eclesiásticos, algunos liberales connotados vieron ahí una opción para suprimir el lastre de la deuda pública y la consecuente dependencia financiera de los agiotistas. Los primeros en plantear el asunto de manera sistemática fueron Lorenzo de Zavala y José María Luis Mora, quienes si bien coincidían en lo esencial tenían diferencias importantes. Según la justificación del segundo:

> La nación, agobiada con el enorme peso de un crédito exorbitante, no puede ya sostener su reputación financiera si ha de atenerse a las entradas ordinarias de sus rentas: la guerra que en diversos sentidos ha mantenido en su seno por veinte y tres años, ha producido el efecto inevitable de una multitud de pensiones que con nombre de retiros, premios, etc., han de absorber sin arbitrio el producto total de las rentas que acaso no bastará a cubrir ni dar el lleno a semejantes compromisos. Estas son verdades de hecho que en el día nadie desconoce, y ellas fundan la necesidad de usar de los recursos extraordinarios que se hallan a la dis-

[10] "Bases presentadas por J. M. L. Mora en el Indicador de la Federación Mejicana de 20 de noviembre de 1833, para el arreglo de la deuda interior de la federación mejicana", en Mora, *Crédito Público*, p. 270. Mora no aclara si su estimación incluye la deuda pública externa o sólo la interna. El proyecto de nacionalización de los bienes eclesiásticos no sólo tenía un objetivo financiero; de hecho ni siquiera era el más importante. El proyecto general consistía en afianzar la soberanía del Estado frente al poder de la Iglesia estableciendo una clara diferencia entre ambas entidades. Ello suponía necesariamente acabar con los fueros de la corporación cuyo poder rivalizaba con el del Estado. Hale, *El liberalismo mexicano*, capítulo 4, en especial la p. 142.

> posición de la Sociedad, y consisten en ocupar los bienes consignados a ciertas instituciones de puro lujo, que pueden y deben ceder el puesto a las necesidades reales y efectivas. De este número son los cuantiosos que poseen el Clero y los monacales de ambos sexos, y que aun cuando se supusiese conveniente no tocarlos en otras circunstancias, pueden y deben ser ocupados cuando la República se halla en el inminente riesgo de una próxima bancarrota[11].

Sin embargo, el primero en proponer formalmente la desamortización y nacionalización de los bienes eclesiásticos fue el diputado Lorenzo de Zavala, quien presentó un proyecto a la cámara el 7 de noviembre de 1833 en el cual sugería resolver de manera definitiva la carga de la deuda pública utilizando los bienes del clero. En sus palabras, buscaba que "[…] se arregle y ponga […] un término a los desórdenes que se experimentan en la Hacienda y al descrédito en que insensiblemente vamos cayendo por haber desatendido ese interesante objeto [del crédito público]"[12]. La colocación en el mercado de los capitales de bienes de manos muertas aumentaría significativamente la masa circulante y con ella el comercio y las inversiones agrícolas, al mismo tiempo descenderían las tasas de interés. Además, se aumentaría el número de propietarios y se satisfaría a los numerosos tenedores de bonos, en especial a los de menores recursos que solían ser víctimas de los grandes especuladores. Para proceder a la ejecución del proyecto debía llevarse a cabo un reconocimiento de la deuda interna cuyo monto exacto era desconocido, aunque estimaba que ascendía a unos 40 000 000 de pesos, es decir, la mitad de la suma calculada por Mora. Esa cantidad podría amortizarse íntegramente con los bienes de manos muertas, cuyo valor calculó en 80 000 000, incluso si a esta suma se deducía una sexta parte que se destinaría al sostenimiento de los religiosos[13].

El proyecto causó conmoción en la opinión pública y según José María Luis Mora tomó por sorpresa al mismo Ejecutivo nacional. Mora había escrito en diciembre de 1831 su disertación en favor de la potestad del Estado para

[11] "Bases presentadas por J. M. L. Mora en el Indicador de la Federación Mejicana de 20 de noviembre de 1833, para el arreglo de la deuda interior de la federación mejicana", en Mora, *Crédito Público*, p. 268.

[12] "Proyecto presentado a la Cámara de Diputados por el ciudadano Lorenzo de Zavala" de 7 de noviembre de 1833, en Zavala, *Obras,* pp. 935-939.

[13] *Ídem*. Vale la pena subrayar que ni Zavala, ni Mora indican qué procedimiento siguieron para calcular la deuda pública.

apropiarse de los caudales de la Iglesia[14]; además, formaba parte de una comisión, nombrada por Gómez Farías, que estaba analizando el asunto y en la cual participaban también José Espinosa de los Monteros y Bernardo Couto[15].

Sólo dos días después de que Zavala presentó su proyecto, los diputados Anastasio Zerecero, representante del Estado de México; Juan José Espinosa de los Monteros, de Guanajuato; Ignacio García de la Mora, de Chihuahua; Joaquín Cardoso, de Puebla; Mariano Escandón y José Antonio Barragán, de San Luis Potosí, presentaron otra iniciativa para la reforma del clero regular así como para la aplicación y distribución de sus bienes. Al siguiente día los diputados fueron informados de que en el Senado también se había presentado una iniciativa en el mismo sentido. Por consiguiente, los diputados acordaron formar una comisión para analizar el asunto y emitir un dictamen. Este comité estuvo conformado por Lorenzo de Zavala, José Espinosa de los Monteros, Juan Solana, Manuel García Sosa y otro individuo de apellido Ramírez. Estas propuestas, y otras más que se presentarían en los tres meses siguientes, evidencian, como lo ha observado Reynaldo Sordo Cedeño, que por esos días imperaba en el Congreso un ambiente francamente anticlerical. Esto motivó que varias corporaciones religiosas buscaran vender sus propiedades para evitar entregarlas al gobierno. Para anular este subterfugio el Congreso prohibió estas transacciones hasta que se resolviera el asunto[16].

Otra reacción vino desde algunos estados deseosos de participar de la riqueza eclesiástica en sus respectivos territorios. Por consiguiente, comenzaron de *motu proprio* a suprimir algunos monasterios y a confiscar sus bienes. Así ocurrió en Veracruz. Estas decisiones fueron desaprobadas por el gobierno central que consideró amenazado su proyecto. Si los estados se quedaban con los bienes eclesiásticos de sus territorios se reducirían los recursos para el erario nacional y se anularía el plan de equilibrar así las finanzas de la hacienda pública central. En consecuencia, el gobierno de Gómez Farías emitió un decreto el 25 de diciembre prohibiendo la venta de los bienes del clero en cualquier parte del país hasta que se aprobara el proyecto general en el Congreso nacional[17].

[14] "Disertación sobre bienes eclesiásticos", en Mora, *Crédito Público*, pp. 177-250. La escritura del texto tiene fecha de 6 de diciembre de 1831, aunque se publicó posteriormente.

[15] Costeloe, *La primera república,* p. 403.

[16] El diputado, cuyo nombre desconocemos, bien pudo ser Fernando Ramírez, representante de Durango o Joaquín Ramírez España de Puebla. Sordo Cedeño, *El Congreso en la primera república*, pp. 46-47.

[17] *Ibídem,* pp. 404-405.

Una cuestión de fondo especialmente complicada y que no se pudo resolver fue la ignorancia tanto sobre el monto real de la deuda pública como del valor de los bienes eclesiásticos. En estas condiciones, ¿en qué se fundaba la presunción de que la riqueza de la Iglesia sería suficiente para cubrir el total o la mayor parte de la deuda pública? En realidad el proyecto estaba cimentado en una serie de percepciones que no podían ser respaldadas con datos estadísticos sólidos. Como ya se señaló, mientras Mora calculó la deuda interna en unos 80 000 000 de pesos, Zavala lo hizo en 40, una diferencia significativa. Ante la falta de información precisa, la comisión concluyó que era irrelevante precisar el monto de la deuda. Cualquiera que ésta fuera debía ser afrontada con responsabilidad como condición para sanear las finanzas públicas nacionales. Parece que, en efecto, el empeño de los liberales encabezados por Gómez Farías obedecía, por encima de todo, a una cuestión política. Había que minar el poder económico y político de la Iglesia y para ello debía transferirse su riqueza a manos del mayor número posible de particulares. Según lo dicho en el dictamen elaborado por los diputados responsables de analizar el asunto:

> La comisión conoce que en cálculos que se han formado buscando la aproximación sin datos, en combinación de un gran número de afinidades, en planes de tanta magnitud y trascendencia, es inexcusable que se encuentren inexactitudes, vacíos y no pocos errores; pero conociendo la ineficacia de sus esfuerzos para quedar satisfecha del acierto, y que el sumo interés del negocio o un celo demasiado fervoroso lo ha conducido a un estado en que nada sería más malo que la demora, creerá que ha hecho cuanto bien podía razonablemente demandársele, con presentar a la deliberación de la cámara el bosquejo de un plan que pueda pronta y fácilmente reducirse a ejecución; que descubra, promueva, excite, o puede decirse, críe una larga serie de intereses que lo sostengan y hagan llevar al cabo, y que para ser elevado a ley pueda recibir de la sabiduría de la cámara toda la corrección y perfección que necesita[18].

La conclusión de Mora de que la riqueza de la Iglesia católica rondaba los 80 000 000 de pesos, provenía de la estimación que habían hecho las auto-

[18] "Dictamen sobre el proyecto de ley propuesto por la Cámara de Senadores y el Sr. Zavala, para la reducción del número de conventos", en Mora, *Crédito Público*, pp. 288-289. Esta comisión estaba compuesta por los diputados José Espinosa de los Monteros, representante de Guanajuato; Juan Gutiérrez Solana, de Zacatecas; Ignacio Alvarado, de Querétaro; Juan Subízar de Durango, y Antonio Manuel Couto, de Veracruz.

ridades españolas a propósito de la consolidación de vales reales entre 1803 y 1804, según las cuales se podrían extraer de la Iglesia 56 000 000 de pesos sin incluir los bienes del clero regular. También se había basado en la memoria del Ministerio de Justicia y Asuntos Eclesiásticos realizada en febrero de 1833. Según este documento, el valor de los bienes y capitales de 17 conventos del clero regular de ambos sexos que habían entregado los informes requeridos apenas alcanzaban la suma de 18 000 000 de pesos. Las dos cantidades sumaban 75 000 000 de pesos, cifra que Mora juzgó demasiado baja. De ahí que supusiera que el valor de los bienes del clero por lo menos ascendería a 80 000 000[19]. La Comisión de Crédito Público de la Cámara de Diputados encargada de analizar las iniciativas también usó la memoria del ministerio de Justicia como fuente de información. En opinión de este comité, los datos eran inverosímiles toda vez que se habían reunido en un contexto hostil hacia la Iglesia que anunciaba la embestida contra sus bienes y privilegios, es decir, que la suma debía ser mucho mayor. No era creíble que los conventos juzgados como más prósperos declararan rentas que no alcanzaban a cubrir sus gastos ordinarios. Sin embargo, era la única información disponible. De cualquier modo, no dudaron en señalar la necesidad de echar mano de esos recursos[20].

A pesar del consenso de que los recursos provenientes de la nacionalización de los bienes eclesiásticos debían destinarse a cubrir la deuda pública, había divergencias en torno a la forma como debía hacerse. Dos opciones se pusieron a debate. Algunos, entre ellos Lorenzo de Zavala, creían que debía liquidarse la deuda a la brevedad posible para evitar que siguiera sangrando al erario. En consecuencia, los bienes inmuebles debían ser vendidos en subasta pública al mejor postor. La discrepancia entre quienes así pensaban residía en el porcentaje del valor que debía pagarse en metálico y el que debía emitirse en bonos de deuda pública[21].

[19] "Reflexiones sobre el dictamen de la Comisión de crédito público, presentado a la Cámara de Diputados en 17 de febrero de 1834", en Mora, *Crédito Público*, pp. 288-289.

[20] "Dictamen sobre el proyecto de ley propuesto por la Cámara de Senadores y el Sr. Zavala, para la reducción del número de conventos", en Mora, *Crédito Público*, p. 336. Esta falta de estadísticas obsesionaría a Mora de tal modo que buscaría subsanarla más tarde cuando a partir de las *Memorias de Hacienda* elaboró un inventario exhaustivo tanto de la deuda interna como de la externa, documento que publicaría en París en 1837, cuando ya vivía su exilio voluntario. Mora, *Crédito Público*, pp. 411-462.

[21] "Proyecto presentado a la Cámara de Diputados por el ciudadano Lorenzo de Zavala" de 7 de noviembre de 1833, Zavala, *Obras,* pp. 935-939.

Los críticos de aquella propuesta, especialmente Mora, alertaron que de ese modo se fomentaría la concentración de la propiedad en unas cuantos manos y se acrecentaría el poder de los agiotistas, quienes se beneficiarían de dos maneras: como destinatarios de los recursos de las ventas, pero también como compradores de los bienes, toda vez que eran los únicos con la liquidez necesaria para participar en las posturas. Las consecuencias económicas y políticas serían desastrosas para el país que demandaba una mejor distribución de la riqueza, anhelo que debía traducirse en una ampliación del número de propietarios, condición *sine qua non* para garantizar la estabilidad del país. Mora incluso acusó a Zavala de estar al servicio de los agiotistas más connotados. Para contrarrestar este efecto no deseado de la nacionalización, el político guanajuatense planteó que los bienes inmuebles fueran entregados de manera preferente a los inquilinos que las poseyeran. Las propiedades muy extensas se dividirían en porciones con un valor entre 12,000 y 25,000 pesos, las cuales se repartirían entre los arrendadores. Los deudores de las corporaciones eclesiásticas por concepto de hipotecas o censos reconocerían como acreedor al gobierno nacional en los mismos términos que tuvieran pactados sus compromisos. Las consecuencias deseables serían la distribución de la riqueza, la circulación de la propiedad y el incremento de su valor; al mismo tiempo se evitaría que los agiotistas monopolizaran los beneficios. El producto de las ventas sería administrado por un banco y se destinaría a la amortización y servicio de la deuda pública. Como se infiere, esta última medida supondría que la deuda se cubriría gradualmente pero de manera continua, de modo que se recuperaría el abatido crédito público, a la par que el tesoro público iría desprendiéndose de ese pesado lastre[22].

Durante esos meses de intenso debate, el presidente Santa Anna había mantenido una actitud ambigua ante las decisiones del gobierno y los proyectos discutidos en el Congreso. No los desaprobó públicamente, pero se sospechaba que en privado mantenía comunicación con la oposición política, incluyendo a quienes ya se habían levantado en armas contra el gobierno central. No obstante, cuando las posiciones políticas se radicalizaron y los liberales propusieron medidas cada vez más polémicas, Santa Anna decidió intervenir. En mayo de 1834 anuló algunas de las leyes anticlericales más controvertidas, como la del 17 de diciembre del año anterior que disponía la ex-

[22] "Bases presentadas por J. M. L. Mora en el Indicador de la Federación Mejicana de 20 de noviembre de 1833, para el arreglo de la deuda interior de la federación mejicana", en Mora, *Crédito Público*, pp. 267- 279.

pulsión de los clérigos que no respaldaran la pretensión del gobierno nacional de arrogarse el patronato. Suspendió la discusión del proyecto de ley acerca de la confiscación de los bienes eclesiásticos y ante la insistencia del Congreso en continuarla, Santa Anna lo clausuró a fines de aquel mes, alegando que ya se había vencido el plazo de sesiones ordinarias[23]. Un mes después convocó a elecciones para renovar la totalidad de diputados y la mitad de senadores. Con estos actos quedaron sepultados los proyectos de los liberales radicales que poco a poco perdieron el apoyo de muchos de sus aliados moderados, atemorizados por las consecuencias de las propuestas de aquéllos. Esta derrota de los liberales significó también el fracaso de un proyecto más para deshacerse del agobiante fardo de la deuda pública y conseguir un equilibrio en las finanzas públicas nacionales. Poco a poco las opciones se iban acabando.

En los 13 meses que duró el gobierno liberal no se habló de ningún otro proyecto para resolver los problemas de la hacienda, por el contrario, se extinguieron algunas fuentes de ingresos como el estanco del tabaco y otras de menor importancia. Entre ellas destaca, más por su importancia política que financiera, la supresión de la obligatoriedad civil de pagar el diezmo, de cuyo producto un noveno iba a parar a las arcas de los erarios estatales y nacional. Según la ley del 27 de octubre de 1833, para no afectar a los estados se rebajaría de su contingente la suma que dejaran de percibir por concepto del diezmo. En otras palabras, el costo financiero de la medida recaería sobre el erario nacional[24]. Otro ejemplo de esta política de reducción de la carga fiscal fue la abolición de todo gravamen en el distrito y territorios federales de diversos artículos de producción nacional llevada a cabo el 31 de mayo de 1833 (véase el cuadro VII.2).

El impacto financiero de estas disposiciones no debió haber sido muy grande; sin embargo, dadas las condiciones del erario se requería aumentar los ingresos, no disminuirlos. A fin de cuentas, el gobierno liberal no sólo fracasó en su intento de resolver los apuros de la Hacienda nacional mediante la nacionalización de los bienes del clero, sino que los agravó.

Una de las pocas medidas impositivas adoptadas fue la orden del 2 de julio de 1833 para que el producto del real de minería que se recaudaba en los estados de Zacatecas y Guanajuato pasara a manos de la administración

[23] Costeloe, *La primera república,* p. 424 y ss.

[24] "Circular de la Secretaría de Justicia del mismo día que incluye la ley de igual fecha. Cesa la obligación civil de pagar diezmo", 27 de octubre de 1833, Dublán y Lozano, *La legislación*, ley 173, p. 577.

central con el propósito de afrontar los gastos militares, decisión tomada en uso de las facultades extraordinarias de que gozó el Ejecutivo nacional del 7 de junio al 3 de diciembre. La ley, tomada en condiciones de extrema necesidad, resultó sumamente impopular y por consiguiente fue abolida el 18 de noviembre del mismo año[25]. Desconocemos sus alcances recaudatorios, pero sospechamos que deben haber sido muy limitados debido a los pocos medios con que contaba el gobierno nacional para obligar a los estados afectados a entregar las rentas requeridas.

Cuadro VII.2

Artículos liberados de todo gravamen en el Distrito y territorios federales el 31 de mayo de 1833

Aparejos de jarcia	Escaleras de madera	Piedras de chispa del país
Atarrias de lechugilla	Estribos de raíz o aro	Sacatlascale
Aceite de Abeto	Frutilla	Sombreros de lana nacionales
Aguarrás	Garabatos de mezquite o tejocote	Tecomates blancos o pintados
Baúles, roperos, camas, cabeceras y cajones de madera	Guitarritas chicas	Tepejilote
Brea	Loza de Puebla, Tzinzun y de Mellado	Trementina
Canoas para cerdos	Madera blanca introducida en burros	Vidrio nacional
Cinchas de marca y media marca	Mesas de madera	Jícaras blancas o pintadas
Charare	Mirra	Hierro nacional
Cocos para sudaderos y apaches blancos	Hormas para zapateros	
Copal, copalillo e incienso	Otate	

Fuente: "Bando. Circular de la Secretaría de Hacienda de 25 que inserta la ley del mismo día sobre artículos de comercio que quedan libres de todo derecho en el Distrito y Territorios de la Federación", mayo de 1833, en Dublán y Lozano, *La legislación*, núm. 1189, p. 527.

[25] "Bando: Contiene la circular de la primera Secretaría de Estado, del 2, que incluye el decreto de la citada fecha sobre el producto del real de minas de Zacatecas", 3 de julio de 1833, en Dublán y Lozano, *La legislación,* ley 1214, p. 536. "Bando. Contiene la circular de la Secretaría de Estado del día anterior que incluye el decreto de esta fecha sobre el producto del real de minería de Guanajuato", 28 de julio de 1833, en Dublán y Lozano, *La legislación*, leyes 1214, 1232 y 1304, pp. 536, 545 y 639.

El binomio inseparable: aranceles y deuda pública

El proyecto hacendario de la administración liberal descansó casi totalmente en la nacionalización de los bienes del clero, pero el retraso y finalmente la imposibilidad para aprobarla obligó, a pesar de la resistencia inicial, a recurrir al mecanismo usual para paliar las necesidades financieras del momento: la contratación de deuda pública. De hecho los niveles de endeudamiento fueron similares a los de la administración anterior, tal como se evidencia en el gráfico VI.2.

Una de las primeras tareas en materia hacendaria de la administración encabezada por Gómez Pedraza, con Miguel Ramos Arizpe como ministro de Hacienda, consistió en revisar la deuda contraída por el gobierno precedente, quizá con la intención de reducir los altos costos que suponía para el erario o porque se juzgó que los contratos eran sumamente desfavorables para el erario, lo cual era verdad. Los primeros días de enero de 1833 el Ejecutivo ordenó suspender el pago de los bonos de deuda en contra de las aduanas marítimas y demás oficinas de la tesorería emitidos durante el año anterior hasta que se llevara a cabo una revisión y reclasificación de la deuda, cuya primera versión quedó concluida el 12 de febrero[26]. En esa fecha se reconocieron como deuda legítima cuatro millones de pesos contraídos por el gobierno anterior[27]. Los bonos recién legitimados se podrían utilizar para pagar hasta el 40% de derechos de importación, mientras que el 60% restante se cubrirá con metálico[28]. Una mitad de los adeudos se saldaría en

[26] "Ley de 2 de enero de 1833. Providencia de la Secretaría de Hacienda. Que se suspenda en las aduanas marítimas la admisión de libranzas giradas por contratos del año de 1832" y "Ley de 7 de enero de 1832. Providencia de la Secretaría de Hacienda. Que se suspenda en todas las oficinas el pago de libranzas procedentes de contratos", en Dublán y Lozano, *La legislación*, núms. 110 y 112, pp. 475-476. "Circular de la Secretaría de Hacienda de 12 de febrero de 1833 sobre libranzas procedentes de contratos con el gobierno en el año de 1832", en Dublán y Lozano, *La legislación*, núm. 1124, pp. 487-488. Del 24 de diciembre de 1832 al 4 de enero fungió como ministro de Hacienda Ignacio Alas, quien fue remplazado por Miguel Ramos Arizpe. Éste estuvo a cargo del ministerio hasta el 1º de febrero, cuando Valentín Gómez Farías tomó su lugar y permaneció en él hasta el 31 de marzo.

[27] Noriega, "El 'prudente' funcionario", pp. 130-131.

[28] "Circular de la Secretaría de Hacienda. Sobre libranzas procedentes de contratos con el gobierno del año de 1832", en Dublán y Lozano, *La legislación*, núm. 1124, pp. 487-488. En el artículo 3º de dicha ordenanza se decía que los créditos que el gobierno reconocería incluía aquellos tomados a cuenta de derechos con un descuento del 15% o más, lo cual sugiere que ese fue el rango porcentual negociado por los agiotistas.

la aduana de Veracruz y la otra en la que eligiera el acreedor[29]. Estas reglas se aplicarían para los préstamos futuros, como en efecto ocurrió.

La decisión dejó inconformes a muchos acreedores. Algunos porque no se reconocieron sus créditos y otros por las modificaciones hechas a las condiciones de pago. Por consiguiente, el 20 de abril, a instancias de uno de los principales agiotistas, Edward P. Wilson, el gobierno, encabezado por Gómez Farías, aceptó como deuda legítima 1 200 000 pesos más, contratados por la administración recién derrocada. Dicha suma se pagaría en abonos mensuales del 3%. Si las condiciones del erario mejoraban, los acreedores podrían solicitar que las mensualidades se elevaran[30]. La novedad era que los bonos de deuda ya no podrían utilizarse para el pago de aranceles, restricción que debió haber causado la inconformidad de los agiotistas. Quizá fue consecuencia de este malestar que el 22 de mayo el presidente Antonio López de Santa Anna anulara el decreto disponiendo que la deuda se cubriera según los términos establecidos en febrero, es decir, a cuenta del pago de impuestos; el 40% en papeles de deuda pública y el 60% en numerario[31]. Los agiotistas se anotaron así un triunfo sobre la Hacienda nacional. No sabemos si ello obedeció a que el gobierno central no tuvo opción o a las buenas relaciones que algunos tenedores de deuda tenían con Santa Anna.

Los niveles de endeudamiento de la administración liberal fueron muy similares a los de la precedente, así como el gasto en el servicio y amortización de los empréstitos, es decir, que el nuevo gobierno también dependió

[29] "Providencia de la Secretaría de Hacienda. Reglas que se mandan observar por punto general en la amortización de las deudas pasivas de la Hacienda pública", 20 de abril de 1833, en Dublán y Lozano, *La legislación*, ley 1154, pp. 507-508.

[30] "Providencia de la Secretaría de Hacienda. Reglas que se mandan observar por punto general en la amortización de las deudas pasivas de la Hacienda pública", 20 de abril de 1833, en Dublán y Lozano, *La legislación*, ley 1154, pp. 507-508. "Circular de la Secretaría de Hacienda sobre amortización de las deudas procedentes de los contratos celebrados por la administración anterior, en virtud de ciertas leyes no comprendidas en la orden del 12 de febrero del presente año", 9 de mayo de 1833, en Dublán y Lozano, *La legislación*, ley 1166, pp. 512-513. *Esposición documentada que José María Bocanegra, Secretario de Estado y del Despacho de Hacienda leyó en la Cámara de Diputados el día 19 de noviembre de 1833 a consecuencia del acuerdo de la misma del día 15 del propio mes, sobre dar cuenta con los contratos celebrados en los tres últimos meses*, México, Impreso por Juan Ojeda. Puente de Palacio y Flamencos, núm. 1, 1833.

[31] "Circular de la dirección general de rentas. Inserta las providencias de la Secretaría de Hacienda del mismo día y del 20 que se suspenda el pago del 2 y 3% y sólo dejen vigentes las órdenes libradas para satisfacer el 40 y 60%", 22 de mayo de 1833, en Dublán y Lozano, *La legislación*, ley 1177, pp. 519-520.

de los agiotistas para resolver sus urgencias financieras inmediatas y cubrir el déficit presupuestario. Así, desde el mes de marzo, mediante las leyes de los días 9, 17 y 29, el Congreso General autorizó al gobierno a contratar nuevos préstamos. Por la primera se le dio licencia para emitir bonos de deuda pública hasta por un millón de pesos, pagaderos en numerario o a cambio de derechos impositivos directos o indirectos que se harían efectivos en la aduana de la Ciudad de México.

Los acuerdos con los agiotistas y los préstamos obtenidos proporcionaron al erario algunos ingresos que permitieron afrontar el gasto corriente de los meses de mayo y junio. Sin embargo, para fines de este mes el dinero escaseaba, debido a los gastos que demandaba el combate a los rebeldes. La incertidumbre política motivó que los agiotistas exigieran condiciones aún más desfavorables para la Hacienda como la aceptación de créditos anteriores a la independencia, los cuales habían quedado excluidos del acuerdo de febrero anterior. La crisis financiera tocó fondo a principios de julio cuando, durante diez días, no ingresó ni un peso a la tesorería. El gobierno, con José María Bocanegra como ministro de Hacienda, tuvo que negociar con sus acreedores, quienes aceptaron seguir anticipando el pago de derechos arancelarios, aunque sólo entregarían en metálico el 55 y no el 60%. Unos días después se anotaron otra victoria cuando el gobierno accedió a recibir sólo el 50% en numerario. De igual modo, Gómez Farías, quien se encontraba por esos días al frente del Ejecutivo, reactivó el decreto del 20 de abril que Santa Anna había revocado, con la aclaración de que sólo se aceptaría un 20% en bonos para el pago de derechos arancelarios[32]. Para ello el vicepresidente se amparó en las facultades extraordinarias que el 2 de junio el Congreso había concedido al Ejecutivo nacional para contrarrestar la rebelión de Gabriel Durán.

La guerra no era la única calamidad que gravitaba sobre el erario nacional. Por esos meses el *cholera morbus* azotaba a casi todo el país, aunque se ensañó de manera especial con la capital. Según las palabras del ministro de Hacienda, José María Bocanegra, la epidemia obstruyó

[32] *Esposición documentada que José María Bocanegra, Secretario de Estado y del Despacho de Hacienda leyó en la Cámara de Diputados el día 19 de noviembre de 1833 a consecuencia del acuerdo de la misma del día 15 del propio mes, sobre dar cuenta con los contratos celebrados en los tres últimos meses*, México, Impreso por Juan Ojeda. Puente de Palacio y Flamencos, núm. 1, 1833. También publicada en Bocanegra, *Memorias para la historia,* pp. 513-525.

> [...] todas las comunicaciones y redu[jo] a la ciudad federal casi a su círculo y en el mismo causando como de notoriedad consta, desgracias que todos presenciamos, retrayendo al común de las gentes de toda clase de ocupaciones: que dejó casi solas las oficinas, que hizo cerrar el comercio, y que puso a los habitantes del distrito, así como en lo general a todos los de la federación, en la situación más melancólica y desgraciada, causando, especialmente para la Hacienda, el mayor mal cual es el de la absoluta paralización de giros[33].

Según un informe presentado en julio de 1833, solicitado por el Congreso y elaborado por Juan Antonio Unzueta, contador mayor de Hacienda, la administración de Anastasio Bustamante había contraído deuda por 15 000 000 de pesos; si la reconocía, el nuevo gobierno adquiriría una agobiadora carga financiera, pero si no lo hacía, los agiotistas se negarían a proporcionar recursos frescos. De ahí que Gómez Farías y Bocanegra optaran por reconocer la deuda y diseñar un esquema de pagos que satisficiera, por lo menos parcialmente, los intereses de los dueños del dinero. Estas negociaciones fueron posibles gracias a los estrechos nexos que el vicepresidente estableció con los dos líderes del grupo de acreedores: Antonio de Garay y Anselmo Zurutuza, con quienes mantuvo una comunicación constante para la toma de decisiones importantes[34].

En este marco, en septiembre, luego de que nuevamente durante varios días la tesorería careció de ingresos, el gobierno tuvo que acceder a las propuestas de los sagaces agiotistas. Aceptó los bonos de deuda anteriores a la independencia para el pago de aranceles en una proporción de hasta el 25%. Otra cuarta parte se cubriría con bonos de deuda recientes, así como con los vales entregados a los empleados a cuenta de sus postergados sueldos y el restante 50% en metálico.

Para persuadir a los agiotistas, el gobierno también dispuso que los bonos de deuda que emitiera se pagaran con preferencia a los librados por las administraciones anteriores. Gracias a ello, según un informe de José María Bocanegra, entre septiembre y noviembre de 1833 el gobierno firmó 45 contratos con "capitalistas", quienes prestaron al erario 2 468 214 pesos, aunque sólo el 34% fue en numerario, es decir, 838,088 pesos, mientras que el resto fue entregado en papel (cuadro VII.3). A pesar de la justificación que Bocanegra hizo de los contratos en respuesta a las duras críticas, es obvio que quienes salieron más beneficiados fueron los agiotistas, toda vez que pudieron

[33] *Ídem.*

[34] Noriega, "El 'prudente' funcionario", p. 130 y ss.

deshacerse de documentos de deuda que habían adquirido a un precio irrisorio, al mismo tiempo que podrían recuperar su dinero en metálico, si así lo deseaban, con los derechos sobre importaciones. El ministro de Hacienda aseguró que los convenios fueron los mejores que se pudieron conseguir en un contexto sumamente adverso, debido a las revueltas que el gobierno enfrentaba, al mismo tiempo que el cólera causaba estragos entre la población de la capital y otras partes del país[35].

Cuadro VII.3

Lista de prestamistas al gobierno y cantidades prestadas entre septiembre y noviembre de 1833

	Núm. de Créditos	Numerario	%	Créditos de pago preferentes	Créditos con réditos	%	Total
Juan Manuel Lasquetty	24	463,302	33	465,072	455,673	67	1,384,047
Juan Vitalba	3	183,415	32	219,846	166,904	68	570,165
Monterola	4	53,870	42	38,209	36,182	58	128,261
Rivera	2	30,600	35	30,600	27,300	65	88,500
Arce	4	30,000	36	30,000	24,000	64	84,000
Valle	2	25,500	37	18,000	24,800	63	68,300
Arnais	1	20,000	37	20,000	14,000	63	54,000
Wilson	2	17,800	34	17,400	16,841	66	52,041
Pardo	1	8,600	34	8,600	7,800	66	25,000
Agustín Prado	1	2,500	38	2,500	2,300	66	7,300
Sierra	1	2,500	38	2,500	1,600	62	6,600
TOTALES	45	838,087	34	852,727	777,400	66	2 468 214

Fuente: Bocanegra, *Memorias para la historia,* pp. 510-511.

Un asunto que generó algunas fricciones entre los agiotistas y la Hacienda pública nacional fue la designación de las aduanas de pago. La mayoría de los prestamistas pretendía que sus documentos se hicieran efectivos en la aduana de Veracruz debido a que tenían ahí sus intereses comerciales, pero sobre todo porque era la que mayores recursos recaudaba. Esta exigencia tuvo como consecuencia que dicha aduana quedara sobrecargada de obligaciones, situa-

[35] *Ibídem,* pp. 133-137.

ción que el gobierno buscó modificar. Con ese fin emitió un decreto el 7 de diciembre de 1833, según el cual todos los documentos entregados hasta el 21 de noviembre se pagarían en su totalidad y en una sola emisión si se presentaban en cualquier aduana del país con excepción de la de Veracruz. En ésta sólo se cubriría el 50% del valor del documento. La mitad restante tendría que cobrarse en cualquier otra aduana. Para amortizar la deuda contraída por los gobiernos previos se dispondría de una quinta parte de los ingresos de cada oficina de Hacienda, pero de la aduana de Veracruz sólo se podría echar mano de una décima parte, hasta que se saldara la deuda del gobierno en turno[36].

Como era de esperar, los agiotistas reaccionaron molestos. El 28 de diciembre un grupo de ellos, formado por Francisco Gómez, W. S. Parrot, Tayleur Bates y Compañía, Guillermo Drusina y G. J. Martínez, se dirigió al presidente Antonio López de Santa Anna, quien había vuelto a hacerse cargo del gobierno, para expresar su inconformidad por la disposición y presentar una contrapropuesta. Sugirieron que el 75% de los bonos emitidos hasta el 26 de noviembre de ese año se aceptaran en las aduanas marítimas a cuenta de derechos arancelarios; mientras que el 25% restante se recibiera en la Aduana de la Ciudad de México. La sugerencia fue apoyada por Juan José del Corral, oficial mayor encargado del Ministerio de Hacienda. Sin embargo, aunque el Congreso accedió a modificar la ley de 7 de diciembre no condescendió del todo con los tenedores[37]. El 3 de enero de 1834 emitió la nueva ley según la cual las órdenes de pago emitidas con fecha posterior al 21 de noviembre se podrían utilizar para pagar hasta un 60% de los derechos marítimos en todas las aduanas del país, pero se cobraría un impuesto del 2% sobre el valor nominal de la orden de pago. Con los bonos librados antes de esa fecha por la administración en turno sólo se podría cubrir un máximo del 50% de los derechos arancelarios con un impuesto del 4%[38].

[36] "Circular de la Secretaría de Hacienda de 7 que inserta la ley de esa fecha. Declaraciones respectivas al giro, admisión, autorización y clasificación de órdenes emitidas para pago de órdenes desde la anterior administración, y sobre los contratos que pueda hacer la actual", 12 de diciembre de 1833, en Dublán y Lozano, *La legislación*, núm. 1317, pp. 644-646.

[37] *Dictamen presentado al Exmo. Señor Vice-presidente del Supremo Poder Ejecutivo, por el oficial mayor encargado de la secretaría de Hacienda [Juan José del Corral], sobre el cumplimiento de la ley de 7 de diciembre de 1833, y en uso de la autorización que concede al Gobierno la de 27 del mismo, para arreglar la amortización de órdenes emitidas sobre las Aduanas marítimas*, México, Imprenta del Águila, dirigida por José Ximeno, 1834, p. 14.

[38] "Circular de la Secretaría de Hacienda. Arreglo de amortización de órdenes emitidas contra las aduanas", 3 de enero de 1834, en Dublán y Lozano, *La legislación*, ley 1332, pp. 658-659.

Es probable que la intención del Congreso fuera garantizar el mayor monto posible de recursos para el erario nacional, pero sin disuadir a los prestamistas de seguir socorriendo al gobierno al mismo tiempo que ofrecía garantías de que sus capitales serían devueltos. El erario requería de nuevos préstamos, de ahí que los legisladores decidieran dar preferencia al pago de la deuda adquirida y por adquirir del gobierno de Santa Anna, por encima de la contratada por la administración de Bustamante. A ese fin se destinaría el 30% de los ingresos de todas las aduanas marítimas, aunque se cobraría un impuesto del 6% sobre la deuda. Sin el comprobante de pago del impuesto, no podría aceptarse ningún papel en las aduanas[39]. Dos días después de establecidas las reglas para el pago de la deuda se procedió a contraer más. El Congreso dio anuencia para que el gobierno se allegara medio millón de pesos por los medios menos gravosos al erario. Luego, en marzo le concedió nueva autorización para endeudarse por otro millón y medio de pesos[40].

Carecemos de cifras de los ingresos y egresos de la Hacienda pública nacional para todo el periodo que podríamos denominar liberal y que va de abril de 1833 a abril de 1834. Según sabemos, la memoria de 1832-1833 no se elaboró debido a los constantes cambios de titular en el Ministerio de Hacienda. Por fortuna la de julio de 1833 a junio de 1834 cubre la mayor parte de dicha etapa. Según la información de esta memoria, en este año fiscal se recaudaron 8 787 427 pesos por concepto de aranceles, la cifra más alta desde 1825, incremento que debemos atribuir fundamentalmente a un aumento en el valor o en el monto de las importaciones, pues el gobierno de esos años no modificó la política arancelaria[41]. Una de las pocas propuestas para reformar

[39] A pesar de que no queda del todo claro, tal parece que no se hizo la entrega del 30% de los ingresos marítimos a los tenedores de bonos de la anterior administración, pues el 22 de julio la Secretaría de Hacienda, mediante una circular, reiteró la orden para que entrara en vigor el 22 de septiembre, "Providencia de la Secretaría de Hacienda. Los tendedores de órdenes que deben ser refaccionadas, las presenten en la Tesorería General", 22 de julio de 1834, en Dublán y Lozano, *La legislación*, ley número, 1832, pp. 710-711.

[40] "Bando. Se autoriza al poder ejecutivo para que pueda proporcionarse quinientos mil pesos", 5 de enero de 1834, "Ley: autorización al gobierno para que se proporcione hasta millón y medio de pesos", 10 de marzo de 1834, en Dublán y Lozano, *La legislación*, núms. 1334 y 1375 pp. 659 y 679.

[41] Entre 1833 y 1834 muy poco se discutió en el Congreso y la prensa la política arancelaria. El escaso interés se centró principalmente en la reorganización de las aduanas y en las medidas para combatir el contrabando. Una de las pocas decisiones en materia arancelaria fue la aprobación de la propuesta del vicepresidente Valentín Gómez Farías para que se prohibiera importar harina, pues estaba provocando "[…] muy graves perjuicios a la industria rural del

a fondo el arancel la presentó Lorenzo de Zavala en octubre de 1833 quien, secundando una iniciativa del gobierno de Tamaulipas, pidió al Congreso que anulara el arancel de 16 de noviembre de 1827 y la ley de 31 de marzo de 1831, así como todas aquellas que restringieran el comercio, estipulándose el fin de todo tipo de prohibiciones. En lugar de estas "leyes bárbaras" debía suprimirse el derecho de internación y decretarse un arancel único del 25 al 30% sobre el valor de las mercancías a bordo de los buques que ingresaran al territorio nacional. El tonelaje debía reducirse a un peso y sería cobrado una sola vez, aun cuando un buque tocara dos o más puertos nacionales. No obstante, la iniciativa no fue bien recibida en el Congreso[42].

Por otro lado, la erogación en la deuda interna fue de 2 935 131 pesos, cifra ligeramente menor a la pagada en 1828-1829, la más alta de los años previos. El monto de los préstamos internos contratados, 4 097 139 pesos, fue el más elevado hasta ese momento. De nuevo la carga de la deuda anuló las ventajas del aumento de los ingresos arancelarios. No podía ser de otra manera debido a la articulación contractual entre deuda y aranceles. Los agiotistas eran una especie de sanguijuelas adheridos a las entradas arancelarias de modo que seguían el mismo ritmo que éstas. Así se explica por qué el aumento de la recaudación arancelaria llevaba consigo el del gasto en la deuda interna, anulando así las ventajas de la primera y expandiendo los déficits que, paradójicamente, sólo podían cubrirse con más deuda.

---

país […]". "Circular de la Dirección General de Rentas. Inserta la providencia de la Secretaría de Hacienda del día 17. Que los administradores de las aduanas vigilen sobre la introducción de harinas extranjeras que prohíbe la ley de la materia", 29 de mayo de 1833, en Dublán y Lozano, *La legislación*, núm. 1186, pp. 526-527. Otra medida fue la reducción de una quinta parte en el pago del arancel para las importaciones que arribaran en barcos nacionales, considerándose como tales aquellos cuyo propietario, capitán, piloto y por lo menos la mitad de su tripulación lo fueran. Cámara de Senadores, sesión del 17 de mayo de 1833, *El Telégrafo. Periódico Oficial del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos*, t. 2, núm. 38, 17 de junio de 1833, p. 1. "Decreto del Vicepresidente de los Estados Unidos Mexicanos", publicado en *El Telégrafo. Periódico Oficial del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos*, t. 3, núm. 53, 1º noviembre de 1833, p. 1.

[42] Otras propuestas hechas por Lorenzo de Zavala y el gobierno de Tamaulipas consistían en suprimir las aduanas interiores, y prohibir que los estados pudieran gravar el comercio limitándose a imponer moderados gravámenes sobre el consumo. Los estancos también debían ser suprimidos, por ser "inconstitucionales, injustos e incompatibles con todo gobierno libre, y por ningún motivo debía dejarse subsistir por más tiempo, aun cuando hubiese que renunciar a millones". Cámara de Diputados, sesión del 10 de octubre de 1833, HPCM, serie I, vol. II, t. 5, pp. 427-428

El peso de los agiotistas en la administración central quedó bastante bien ilustrado cuando Gómez Farías nombró ministro de Hacienda a Antonio de Garay, uno de los acreedores más connotados del erario nacional, cargo que ocupó del 1º de enero al 24 de abril de 1834. No obstante, hay que dejar claro que esta relación de necesidad de ningún modo significó la subordinación total del gobierno. El hecho de que las decisiones en materia comercial y hacendaria fueran facultad del Congreso, salvo cuando se concedían facultades extraordinarias al Ejecutivo, dificultó que los prestamistas impusieran plenamente sus condiciones, aunque fue imposible no condescender con muchas de ellas.

Esta relación tan compleja entre gobierno y dueños del capital preocupaba a muchos miembros de la clase política, en especial a los legisladores liberales, sin embargo las opciones eran limitadas. Estaba muy reciente en la memoria el fracaso del proyecto de Zavala para crear una contribución directa nacional. Por otro lado, no había condiciones para modificar el pacto fiscal federal a favor del gobierno central. Como se mencionó, algunos estados interpretaron la caída del gobierno de Anastasio Bustamante como la derrota de un proyecto centralista evidenciado por la arremetida de dicha administración en contra de las milicias estatales. De hecho, el triunfo de los liberales convenció a algunos federalistas radicales, o confederalistas si se prefiere, de que había llegado el momento de revisar el pacto federal, en especial su dimensión fiscal, para que las entidades ganaran mayores prerrogativas.

La vuelta del reclamo confederal

En este contexto de abundante retórica liberal aparecieron algunas opiniones que pedían una reorganización de las rentas entre los estados y la administración central. Los partidarios del confederalismo, derrotados en 1824, reaparecieron para reclamar la transferencia a los estados de todas las rentas, en especial de las aduanas marítimas. Pocos, es verdad, pero se trataba de políticos muy connotados con alegatos extensos y estridentes. Éstos insistían que tanto las aduanas nacionales como el contingente eran incongruentes con la soberanía de los estados y el federalismo. Desde el *Fénix de la Libertad,* cotidiano dirigido por el yucateco Manuel Crescencio Rejón, se inició una campaña para persuadir a la "opinión pública", pero sobre todo a los "padres de la patria", es decir, a los integrantes del Congreso General, de que todas las rentas federales fueran entregadas a los estados. Los alegatos estaban fundados en los argumentos ya esgrimidos en 1823 y 1824 de que sólo los gobiernos

locales conocían las necesidades de sus ciudadanos. Recalcaban el carácter injusto y tiránico de las decisiones tomadas desde el distante centro que no tenía en cuenta los intereses reales de los estados. Se hacía una apología del federalismo como el mejor freno a esas pretensiones, pues "muchos cuerpos soberanos e independientes no pueden a la vez ser sojuzgados, y mientras la tiranía domina a unos, los otros se ligan para derribarla. Al mismo tiempo que unidos podían enfrentar con éxito los ataques externos"[43].

El meollo de la argumentación, es decir, la pretensión de que los estados se hicieran cargo de las rentas federales, la fundaban en dos premisas: una, que dichos ingresos provenían de la suma de los contribuyentes de cada estado y dos, que su función era satisfacer los gastos generales. En otras palabras, si la fuente y destino de esos recursos eran los estados, "por la naturaleza de las cosas" ellos debían tener su control. Se rescataba así el viejo proyecto de la legislatura de Jalisco de 1824 de que el gobierno nacional subsistiera exclusivamente con un contingente que los estados deducirían de la suma total de sus ingresos y de los ingresos que recaudara en el distrito y territorios federales. El Congreso de la Unión podría establecer contribuciones generales para todos los habitantes del país, pero la recaudación y administración de los ingresos debía estar bajo la potestad de los estados. De este modo se evitaría la ineficiencia, corrupción y altanería de los recaudadores federales que se desempeñaban con un elevado grado de autonomía en razón de que sus superiores estaban muy distantes y los gobiernos estatales carecían de jurisdicción sobre ellos, circunstancia que, se adujo, inhibía el deseo de cumplir con el contingente asignado. Asimismo, se reducirían los gastos de administración y se incrementaría la recaudación, lo cual permitiría declarar la "independencia de otro yugo tan ominoso como el español, cual es el de los agiotistas". Otra ventaja de que las entidades quedaran como responsables de las rentas sería una mayor disposición para enviar su cuota para el sostenimiento de la administración central de cuya relevancia no había la menor duda. En otras palabras, no se trataba de una negativa a contribuir, sino de un afán por hacerlo de modo tal que se suprimiera toda injerencia del gobierno central en la recaudación y administración[44].

[43] Editoriales de *El Fénix de la Libertad,* t. III, núms. 22 y 24 del 22 y 24 de agosto de 1833, pp. 3-4, respectivamente.

[44] Los editorialistas afirmaban que la estructura constitucional sobre la cual se había fundado la división de rentas obedecía a [...] nuestra manía de imitar, y en aquella timidez extravagante de no salir del círculo en que hemos visto caminar a otros: se quiere plantear un

La Gaceta de Tampico hizo eco de la propuesta de *El Fénix*, exponiendo también sus puntos de vista. Los editores de aquel diario compartían con los del segundo su convicción acerca de la conveniencia del sistema confederal para México, así como su rechazo de una república central que sería "una mera transición a la monarquía, pues es seguro que constituido un gobierno central en aquella ciudad [de México] que extendiese su influjo y poder a todas las partes de este vasto territorio, no subsistiría un año sin que el jefe supremo, cualquiera que fuese, no conspirase a hacerse rey, emperador o bajo cualquier otro título perpetuarse en el mando"[45]. No obstante, tenían opiniones distintas a las de *El Fénix* sobre el asunto de las aduanas.

Desde la perspectiva de los redactores de *La Gaceta*, "una cosa que pertenece al todo, es indispensable que se maneje y guarde por el todo, o por una comisión nombrada por ese todo, que es el presidente, bajo la vigilancia y censura del Congreso General."[46] Observaban los tampiqueños que precisamente porque los ingresos de las aduanas provenían de la mayoría de los habitantes de la república no podía encomendarse su cuidado a un estado en particular. Con realismo hacían notar que, al igual que un individuo en una corporación, cada una de las entidades poseía voluntad e intereses particulares que podrían sobreponerse al interés general al momento de responsabilizarse de las aduanas. El reconocimiento de este hecho, a su vez, podría generar recelos y conflictos entre los estados.

Tampoco creían que el endémico contrabando se explicara por la forma en que estaban divididas las rentas, sino por los elevados aranceles. De nada serviría entregar la administración de éstos a los estados si no se llevaba a cabo una baja en las tasas que inhibiera el incentivo que tenían los comerciantes, guardas y funcionarios para defraudar a la Hacienda pública. Otro beneficio sería el aumento de los ingresos para el erario en virtud de que era un principio de "sana economía política" que los impuestos moderados son más productivos, en razón de que atenúan el contrabando y fomentan el consumo[47].

---

pensamiento original, luego dicen, en los estados unidos del norte no hacen eso: pues bien, caminemos por las huellas de otras naciones con que apenas nos semejamos, y más presto se completará nuestra ruina". Editoriales de *El Fénix de la Libertad,* t. III, núms. 22 y 24 del 22 y 24 de agosto de 1833, pp. 3-4, respectivamente.

[45] Editorial de *La Gaceta de Tampico*, reproducido por *El Fénix de la libertad*, t. III, núm. 66, 5 de octubre de 1833, pp. 1-2.

[46] *Ídem.*

[47] *Ídem.*

Si bien los tampiqueños juzgaban que no era pertinente dejar las rentas generales al gobierno central, a excepción de las aduanas marítimas y de frontera, también eran partidarios de que el contingente se extinguiera. En su opinión los ingresos provenientes de las aduanas, cuyo monto, según ellos, oscilaba alrededor de 12 000 000, debían satisfacer sobradamente las necesidades generadas por las dos funciones básicas del gobierno general: "conservar en paz a la federación con las demás naciones, y administrar una corta extensión del país". Esta afirmación llevaba implícita la idea de que la seguridad interna era responsabilidad de cada uno de los estados, por tanto la continuidad de las milicias cívicas. Una buena administración debía cumplir con semejantes propósitos al menor costo posible. En palabras de *La Gaceta* tampiqueña: "el mejor gobierno se considera el más barato, y el principio de la felicidad pública estriba en la modicidad de las contribuciones". Bajo esta premisa resultaba incomprensible e inaceptable que los recursos que ingresaban a las arcas del erario no fueran suficientes. La explicación debía ser un mal manejo de las rentas y los abusos cometidos en el gasto militar y diplomático. Por consiguiente, los integrantes del Congreso, por su carácter de comisionados de los estados, tenían la obligación de asegurar que se redujera el presupuesto de egresos del gobierno y de velar que no hubiera ningún gasto superfluo[48].

Los redactores de *El Fénix* decidieron continuar la polémica en torno a la manera más conveniente de reorganizar las rentas. Replicaron a sus contrapartes de *La Gaceta* que la existencia de las aduanas bajo el control del gobierno central era incompatible con el sistema federal. Si bien compartían la opinión de que lo que pertenece a todos debe ser administrado por todos, no concordaban con la idea de que fuera una comisión, y menos el Ejecutivo nacional, quien encarnara dicha totalidad. Sostener semejante principio equivalía a proponer un centralismo. Por el contrario, la potestad de la administración correspondía a todas las fracciones que constituían la totalidad, es decir, a los estados. En una federación las cosas no podían ser de otra manera. Eran ellos en su conjunto quienes tenían la hegemonía sobre la autoridad del centro, la cual les debía su existencia. Este axioma se sustentaba en el hecho,

[48] Según los redactores de *La Gaceta*, buena parte de los ingresos del erario se habían empleado en "[…] proveer canonjías y grados militares, en crear direcciones, comisarías y tantas otras oficinas inútiles, y en nombrar embajadas y consulados para todas las partes del mundo en que ningunos negocios tienen los mexicanos, pues por mucho tiempo no habrá población para que los marineros mexicanos requieran cónsules que los protejan en los puertos extranjeros, que es el principal objeto de esos agentes". Editorial de *La Gaceta de Tampico*, reproducido por *El Fénix de la libertad*, t. III, núm. 66, 5 de octubre de 1833, pp. 1-2.

irrefutable desde la óptica de los redactores de *El Fénix*, de que la federación no podía existir sin los estados, pero estos podían hacerlo sin federarse. Las partes precedían a la totalidad constituida por un acto voluntario de asociación. De ahí que el gobierno central emanado de dicha acción volitiva debía someterse a los dictados de aquéllos[49].

La idea de devolver la rentas federales a los estados no circulaba sólo entre la prensa; por el contrario, entre los diputados también tenía sus adherentes. Uno de ellos, el yucateco José Matías Quintana, presentó una iniciativa en ese tenor a principios de octubre de 1833[50]. Su propuesta descansaba sobre dos supuestos: por un lado, el fracaso en la recaudación y los excesos en el gasto público constatados en casi diez años de federación; y por el otro, la contradicción que veía entre el sistema federal y la división de rentas vigente que minaba la soberanía de los estados. El diputado opinaba que el control y supervisión de los estados, además de evitar el despilfarro y mejorar la recaudación, volvería innecesario al ejército de empleados federales fiscales, pero también judiciales heredados de la "fuerza de los hábitos en que nos educaron los inexpertos españoles". Los tribunales y juzgados de distrito, que atendían causas relacionadas con la Hacienda pública, perderían su razón de ser. Sin embargo, nada había que lamentar con dicha extinción. Por el contrario, era deseable la desaparición de estas "autoridades exóticas [...] contrarias a la igualdad, independencia y soberanía de los estados"[51].

Una ventaja concomitante a la traslación de las rentas a manos de los gobiernos estatales que veía Quintana era que al evitar que los ingresos hacendarios se concentraran en la Ciudad de México se desarticularía la red de "aspirantistas" que continuamente se confabulaban para acceder a los recursos del erario apoyando a alguna facción política inconforme. Si los recursos se quedaban en los estados sería muy difícil que pudieran formar un núcleo

[49] Editorial de *El Fénix de la libertad*, t. III, 6 de octubre de 1833, pp. 3-4. Este editorial fue reproducido por rotativo veracruzano *El censor, unión, paz y libertad,* núm. 1895, 22 de octubre de 1833, pp. 2-3.

[50] Cámara de Diputados, sesión del 5 de octubre de 1833, *El Telégrafo. Periódico Oficial del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos,* t. 3, núm. 42, 21 de octubre de 1833, p. 1.

[51] Cámara de Diputados, sesión del 5 de octubre de 1833, *HPCM*, serie I, vol. II, t. 4, p. 424. "Discurso pronunciado por el Sr. D. José Matías Quintana en la cámara de representantes, en la sesión de la mañana del día 5 de octubre de este año, en apoyo de la proposición sobre devolver a los estados las rentas que se reservaron para la federación por el decreto de 4 de agosto de 1824", *El Telégrafo. Periódico Oficial del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos*, t. 3, núm. 61, 1833, pp. 2-3.

homogéneo desestabilizador. No es que el diputado propusiera anular al gobierno central, de hecho reconocía la importancia de su existencia, pero lo imaginaba más acotado en sus facultades precisamente para evitar el fraude, la corrupción y el despilfarro que le atribuía[52].

En diciembre de 1833 el oficial mayor a cargo de manera temporal del ministerio, Juan José del Corral, en un informe enviado a Gómez Farías señaló los riesgos financieros y políticos que entrañaba la pérdida de las aduanas. Los ingresos arancelarios eran por mucho el principal sostén del gobierno central, en consecuencia era bastante obvio que

> [...] si éstas llegan a faltarle, antes que la ley le haya provisto de otros tan efectivos como aquéllos, no podrá subsistir, no digo ya el sistema constitucional de la Nación, pero ni aún del orden social: que la República mexicana sería víctima primero de la anarquía, y después acaso de un yugo extranjero que al fin dominara sobre las ruinas y últimas reliquias de la República: este mal tremendo no sólo destruiría al Gobierno, la independencia y hasta las esperanzas más remotas de libertad, sino que llevaría de encuentro las fortunas particulares: por consiguiente es común e individual el interés de salvar a la patria de semejante catástrofe[53].

La existencia misma del Estado mexicano dependía de que los ingresos arancelarios permanecieran en manos de la administración central. Tal parece que así lo entendió la mayoría de los políticos, pues la solicitud de la transferencia de la aduanas a los estados no tuvo mucho eco en el Congreso. De nuevo las posiciones confederalistas fueron contenidas, aunque a decir verdad, no tenían el ímpetu de 1824.

En la prensa continuaron las opiniones que insistían en la conveniencia de suprimir el contingente. Los redactores del diario veracruzano *El Censor*, Pedro Landero y Joaquín Castillo, cercanos partidarios de Santa Anna, consideraban que en las circunstancias del momento y con un ejercicio austero, los ingresos aduaneros serían suficientes para suplir un gasto que no debía pasar

[52] *Ídem.*

[53] *Dictamen presentado al Exmo. Señor Vice-presidente del Supremo Poder Ejecutivo, por el oficial mayor encargado de la secretaría de Hacienda [Juan José del Corral], sobre el cumplimiento de la ley de 7 de diciembre de 1833, y en uso de la autorización que concede al Gobierno la de 27 del mismo, para arreglar la amortización de órdenes emitidas sobre las Aduanas marítimas,* México, Imprenta del Águila, dirigida por José Ximeno, 1834, p. 5.

de los ocho millones, pues se había logrado la estabilidad del país y las convulsiones políticas que afectaban a Europa habían ahuyentado las amenazas a la independencia y soberanía nacionales[54].

Otra razón esgrimida por los periodistas veracruzanos para proponer la extinción general del contingente era el estado de abatimiento en que se hallaban los erarios estatales, producto en gran medida de la rebelión de 1832 y de la lucha que acababan de librar para derrocar al régimen anterior. En su opinión los recursos de las arcas estatales eran insuficientes para financiar la administración interior y la población e industria no podían soportar nuevas contribuciones. En consecuencia, se debía extinguir el contingente para que emplearan estos recursos en la promoción del desarrollo industrial, la creación de instituciones educativas y finalmente para mostrar a los pueblos las ventajas de la federación que hasta ese momento habían sido imperceptibles[55].

Las voces que pedían que los estados se hicieran cargo de las rentas generales no encontraron eco en la mayoría de los congresistas. Los liberales entendían que el éxito y aplicación de su proyecto en todo el territorio nacional dependía de un gobierno central fuerte; por consiguiente, no podían permitir que cada entidad federativa comenzara a actuar por su cuenta en asuntos fundamentales. Así, a pesar de que se aprobó la continuidad y fortalecimiento de las milicias, el poder legislativo federal rechazó las iniciativas de algunos estados que contrariaban su política nacional. Como ya se apuntó, reprobó el decreto del 30 de octubre de 1833 de la legislatura de Veracruz, mediante el cual se suprimían los monasterios en los estados, con excepción de los franciscanos, y la confiscación de sus bienes raíces, cuyos productos se emplearían en sufragar los gastos de instrucción pública, a pesar de que eso era precisamente lo que pretendían hacer a nivel nacional[56]. De ahí que quizá por eso en noviembre ni siquiera aceptaron discutir la propuesta de José Matías Quintana de entregar todas las rentas a los estados. Por otro lado, había una conciencia clara de que el erario federal estaba muy lejos de superar el problema crónico de su déficit. En ese aspecto era muy difícil que liberales y confederalistas llegaran a un acuerdo.

[54] "Hacienda Federal", *El censor, Unión, Paz y Libertad*, núm. 1961, 27 de diciembre de 1833, pp. 1-2. Costeloe, *La primera república,* p. 331.

[55] "Hacienda Federal", *El censor, Unión, Paz y Libertad*, núm. 1961, 27 de diciembre de 1833, pp. 1-2.

[56] De cualquier manera el gobierno veracruzano llevaría a efecto dicha disposición, curiosamente con el apoyo de Santa Anna. Costeloe, *La primera república*, pp. 404-405, 414 y 416.

La posición del gobierno y seguramente también de muchos congresistas quedó debidamente ilustrada con las palabras de Mora, quien aseguró que el gobierno central debía tener la facultad

> [...] para imponer contribuciones a los súbditos de los estados, contando en este número no sólo las de dinero, sino también las de sangre y el de disponer de bienes raíces o muebles ubicados en los estados, o secciones políticas que llevan este nombre. Si los ciudadanos de la República se hallan sometidos a las autoridades y leyes del estado a que pertenecen, lo están también a las autoridades supremas, y así como deben obedecer a las primeras en los puntos que son de su competencia, no pueden sustraerse de las disposiciones de las segundas en las que son de su resorte; lo demás no es federación de estados, sino alianza de pequeñas soberanías, insubsistente por su naturaleza y sujeta a todos los inconvenientes y ruinosos que son visibles, y nadie desconoce en Guatemala y Colombia. Esto, a nuestro humilde juicio, es lo que persuade la necesidad de que los reemplazos del ejército y los bienes de monacales o temporalidades que se extienden a más de un Estado, deban someterse a los arreglos que hicieren los poderes supremos; y esta razón nos mueve a no opinar por las iniciativas hechas en contrario [...].
>
> Inútil, pues, será pensar en federación, en crédito ni prosperidad pública, si cada cual ha de apropiarse lo que se halla en su territorio por sólo la razón de que lo tiene más cerca, mucho más cuando está en pie el enemigo común, que sólo puede medrar y tiene cifradas sus esperanzas en los desórdenes y relajación que produciría un tal estado de cosas[57].

En los meses siguientes no se volvió a discutir el asunto de la reorganización de las rentas entre los estados y el gobierno nacional, no sólo por la oposición de la mayoría de los congresistas, sino también por la inestabilidad política, consecuencia de la violenta oposición que enfrentaba el gobierno[58]. No

[57] Mora, *México y sus revoluciones*, pp. 295-296. Mora se refería obviamente al fracaso de la república federal de Colombia disuelta en 1830 y a las dificultades que enfrentaba por esos años la República Centroamérica, integrada por Guatemala, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y El Salvador, la cual se disolvería también en 1838. Liévano Aguirre, *Los grandes conflictos*. Toussaint Ribot, *Guatemala*.

[58] Uno de los pocos asuntos que se trataron sobre el contingente a principios de 1834 fue la solicitud de Yucatán de solicitar que se le eximiera de cumplir con sus compromisos de numerario y de sangre por un periodo de seis meses, petición que fue desechada por la Cámara de Diputados. Editorial de *El Telégrafo. Periódico oficial del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos*, t. 6, núm. 100, 9 de diciembre de 1834, pp. 3-4

obstante, la resistencia de los estados se manifestó en la recaudación del contingente del año fiscal de 1833-1834, cuando apenas se reunieron 331,887 pesos, probablemente la cifra más baja de todo el periodo de la primera república federal. Si bien no podía aceptarse que los estados se apropiaran de todas las rentas y bienes nacionales que hubiera en sus territorios, tampoco había condiciones para ampliar la potestad fiscal del gobierno nacional. Fue en este contexto que la mirada se puso en los bienes de la Iglesia católica para resolver los problemas financieros de la Hacienda nacional.

Negociaciones en torno al contingente

La disolución del Congreso en mayo de 1834 fue interpretada por varios estados como una prueba de que Santa Anna buscaba suprimir la federación. Para tranquilizar estas opiniones, el presidente expresó su disposición a defender el orden constitucional y la federación, aunque sus palabras no convencieron a varios gobiernos estatales. Michoacán, Jalisco, San Luis Potosí, Zacatecas, Querétaro y Puebla formaron una coalición mediante la cual se proponían defender esa forma de gobierno a toda costa. A pesar de ello, los partidarios del gobierno central ganaron las elecciones en la mayoría de las legislaturas estatales realizadas entre septiembre y octubre de 1834, así como en el nuevo Congreso General que inició sesiones en enero de 1835[59].

En este ambiente tenso y marcado por la desconfianza se inició un nuevo debate y negociaciones en torno al contingente. Algunos estados se negaban a enviar su cuota, alegando que no estaban dispuestos a financiar los onerosos expendios del gobierno nacional. En consecuencia, desde *El Telégrafo*, diario oficial del gobierno, se les recriminó su incumplimiento y se señaló que no era el gobierno nacional el que gastaba en exceso, sino los estados que además habían gravado a sus ciudadanos con pesadas gabelas. Según esta publicación oficial la culpa del déficit de la Hacienda pública nacional era de los estados, que no pagaban a la federación por gastar más de lo estrictamente necesario[60].

La respuesta no se hizo esperar. Los editores del periódico veracruzano *El amigo de la paz y el orden,* reviraron a los editores del periódico del gobierno nacional con una airada defensa del gobierno de su estado. Adujeron que

[59] Costeloe, *La primera república,* pp. 434-435.

[60] Editorial de *El Telégrafo. Periódico oficial del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos*, t. 6, núm. 100, 9 de diciembre de 1834, pp. 3-4.

el retraso en el pago del contingente derivaba de las pasadas sublevaciones en su territorio y no de un mal manejo de sus rentas. Recordaron que con la ley del 10 de mayo de 1826, que había eliminado los derechos sobre casi todas las exportaciones, se habían cercenado las rentas más pingües de Veracruz sin que se indemnizara por ello. Las revueltas de que fue escenario así como la apertura de otros puertos al comercio exterior habían minado sus rentas de tal manera que no alcanzaban ni siquiera para satisfacer los gastos de su propia administración. Era verdad que al inicio de la república federal no se habían escatimado gastos debido a las desbordadas estimaciones de que los ingresos serían copiosos, pero cuando fue evidente que se habían equivocado comenzaron a realizar los ajustes necesarios para conservar el equilibrio financiero. Se postergó la construcción de canales, caminos y establecimientos públicos de utilidad; se suprimieron empleos y se redujeron salarios de empleados públicos. Más tarde, se tomó la resolución de disminuir el número de diputados y se dispuso el pago de dietas sólo durante el periodo de sesiones. En otras palabras, la responsabilidad por la falta de pago del contingente era del gobierno federal, cuyas decisiones habían sumido al comercio e industria veracruzana en la indigencia[61].

El nuevo gobierno no fue del todo insensible a las quejas de los gobiernos estatales. Con el afán de ganar su apoyo ofreció descuentos y facilidades para el pago de sus adeudos por concepto del contingente. Entre enero y marzo de 1835 la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados concluyó las reformas a un proyecto que había elaborado su contraparte del Senado para el saldo de la deuda. Se ofreció a las entidades federadas un descuento del 75% sobre los rezagos acumulados hasta abril de 1832. A la cantidad resultante se restaría la recaudación del 2% sobre la circulación de moneda que la Hacienda nacional hubiera hecho desde 1824 en cada una de las entidades federadas y que les devolvería, es decir, que pagarían menos del 25% de su deuda. Para cubrir la cifra que quedara se ofrecieron tres alternativas: remitirla en metálico a las arcas del erario central, amortizar en sus tesorerías bonos de deuda pública nacional tomados por su valor nominal, o bien invertir su deuda en la reparación de los caminos generales dentro de sus respectivos territorios[62].

[61] El artículo de *El amigo de la paz y el orden* se publicó en el editorial de *El Telégrafo. Periódico oficial del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos*, t. 6, núm. 100, 9 de diciembre de 1834, pp. 3-4.

[62] Posteriormente y a instancias de la legislatura de Michoacán se aclaró que los estados sin adeudos no estaban obligados a recibir los bonos de deuda pública en sus oficinas. Cámara

Sin duda se trataba de una concesión sumamente ventajosa para muchos estados, pero inequitativa.

La propuesta resultaba injusta para los pocos estados que estaban al corriente con sus pagos o que habían cubierto un porcentaje cercano al 100%. Por esa razón, el diputado por Nuevo León Jesús Dávila y Prieto propuso que en los dos años siguientes a la entrada en vigor de la ley, se concediera la rebaja del 75% a los estados que estaban en ese caso. Por su parte, el diputado yucateco Luis Gutiérrez sugirió que la reducción fuera sólo del 25% pero sin restringirlo a dos años, sino hasta que el beneficio se igualara al recibido por las entidades morosas. Estas sugerencias ponían en riesgo el proyecto de las comisiones de Hacienda de ambas cámaras, pues sería casi imposible conseguir la equidad absoluta en el beneficio, de modo que habría siempre algunos estados inconformes. Por consiguiente, las propuestas ni siquiera fueron admitidas para su discusión. El Senado aprobó la versión final del proyecto el cual se publicó como ley el 4 de marzo de 1835[63].

Es probable que la ley sólo haya buscado atenuar la tensión entre los estados y el gobierno nacional para facilitar la transición hacia el centralismo. Algunos cuantos congresistas muy destacados como Manuel Gómez Pedraza, Andrés Quintana Roo, Manuel Crescencio Rejón, Juan Rodríguez Puebla, José Gutiérrez Estrada y Sebastián Camacho intentaron detener el viraje hacia el centralismo, pero sus esfuerzos fueron inútiles. El 31 de marzo de 1835 el Congreso aprobó una ley para reducir significativamente las milicias estatales. Algunos gobiernos locales interpretaron la medida como una inequívoca muestra del afán centralizador del gobierno y una amenaza para la superviven-

---

de Diputados, sesiones del 4 de enero y de 20 de julio de 1835, *HPCM*, serie I, vol. II, t. 5, pp. 53-56 y 191. Durante el debate el diputado del Estado de México Jerónimo Villamil planteó que el dinero recaudado por el cobro de las deudas más el 10% de los ingresos de las aduanas se aplicara al pago de los agiotistas, declarándose libres de toda hipoteca el 90% restante. Asimismo, debía prohibirse que el gobierno celebrara nuevos empréstitos sin conocimiento del Congreso. Cámara de Diputados, sesión del 15 de enero de 1835, *HPCM*, serie I, vol. II, t. 5, p. 25.

[63] Cámara de Diputados, sesión del 4 de enero de 1835, *HPCM*, serie I, vol. II, t. 5, pp. 53-56. Cámara de Senadores, sesión del 28 de febrero de 1835, *Diario del gobierno de los Estados Unidos Mexicanos*, t. 1, núm. 30, 11 marzo de 1835, p. 119. "Ley de 4 de marzo de 1835. Reglas para cobrar de los estados lo que debieren de contingente", en Dublán y Lozano, *La legislación*, núm. 1525, pp. 28-29. En las semanas siguientes, la legislatura de Querétaro solicitó que se hiciera efectiva la rebaja de la cuota que se le había concedido inicialmente el 11 de febrero de 1832, pero que luego había sido negada. Cámara de Diputados, sesión del 3 de marzo de 1835, *HPCM*, serie I, vol. II, t. 5, p. 95. Como el estado de Occidente había quedado divido en dos entidades, Sonora y Sinaloa, se propuso que su deuda conjunta se rebajara en un 20% y se dividiera entre ambas.

cia de los estados y la federación. Incluso, corría el rumor de que se pensaba retirar el estatus de estados a los que no pudieran sufragar todos sus gastos, así como intervenir las rentas de aquéllos que tuvieran deudas con la federación[64]. El estado de Zacatecas intentó resistir con las armas los pretendidos proyectos de echar abajo la federación, pero fue derrotado y sometido.

En los meses siguientes desde diversos lugares del país se enviaron planes "populares" en los que se expresaba el deseo de que se adoptara la república central. En efecto, el 3 de octubre de 1835 el Congreso, fusionado en una sola cámara, aprobó el cambio en la estructura constitucional de la nación, aunque ya desde fines de julio se había dejado ver que ese sería el rumbo que se seguiría. Se disolvieron las legislaturas estatales, y los gobernadores y funcionarios quedaron sometidos al control directo del poder del centro. La adopción de la república central supuso la transformación de los estados en departamentos y consecuentemente, al menos en el papel, perdieron su autonomía. De acuerdo con el artículo 5º de la ley del 3 de octubre de 1835, el gobierno nacional se haría cargo de las rentas de todo el territorio del país de modo que los gobernadores serían meros intermediarios entre las oficinas recaudadoras locales y el Ministerio de Hacienda. Se esperaba que una vez elaborada la nueva constitución de la república, el Congreso General diseñara un nuevo sistema de Hacienda pública. Mientras tanto el Supremo Gobierno se limitó a emitir algunas disposiciones que facilitaran la administración y el orden en la recaudación y manejo de las rentas[65]. La constitución de la nueva república, conocida como Las Siete Leyes, entró en vigor el 29 de diciembre de 1835[66].

[64] En *El Cometa* se publicó un artículo en un tono alarmista y de irritación que expresaba el punto de vista de algunos zacatecanos acerca de un supuesto proyecto para centralizar las rentas y abolir las milicias cívicas de los estados. El texto fue reproducido en *La Oposición*, núm. 62, 24 de marzo de 1835, pp. 1-2. Otro artículo escrito con similar tenor apareció en este mismo diario en su núm. 59, del 18 de marzo de 1835, p. 1.

[65] "Ley del 3 de octubre de 1835. Sobre gobernadores de los estados, jueces, tribunales y empleados de ellos, cesación de sus legislaturas, y establecimiento de juntas departamentales", en Dublán y Lozano, *La legislación*, núm. 1626, pp. 75-78. "Ley de 23 de octubre de 1835. Bases para la nueva constitución (art. 14)", en Dublán y Lozano, *La legislación*, núm. 1637, pp. 89-90. "Circular de la Secretaría de Hacienda de 15 de diciembre de 1835. Modo de administrar las rentas y de invertir sus productos en los Departamentos", en Dublán y Lozano, *La legislación,* núm. 1669, pp. 111- 113. "Circular de la Secretaría de Hacienda del 23 de diciembre de 1835. Orden que se ha de guardar en los departamentos en cuanto a pagos por cuenta del erario nacional", en Dublán y Lozano, *La legislación*, núm. 1672, p. 114.

[66] Costeloe, *La primera república,* p. 435.

La desarticulación del estanco del tabaco

El arribo de los liberales al poder supuso también la reapertura del debate en torno al estanco del tabaco promovido por los doctrinarios y algunos otros grupos de interés deseosos de suprimir el polémico monopolio. Todos ellos creían que finalmente se había generado el contexto propicio para tal propósito. Muchos cosecheros veracruzanos, partidarios de la extinción de estanco nacional de la hoja, habían apoyado la revuelta de Santa Anna para derrocar a la administración de Anastasio Bustamante en 1832. Por consiguiente, en cuanto el gobierno liberal se constituyó, le pasaron la factura. Desde los primeros días de enero de 1833, durante el gobierno de Gómez Pedraza, los tabaqueros de Orizaba enviaron una representación al gobernador de Veracruz para quejarse de que no se les permitía vender libremente su hoja. Luego de señalar los servicios prestado al nuevo gobierno, reclamaban que se hiciera justicia aboliendo el estanco de la hoja, por ser "arbitrio ruinoso, antieconómico, ofensivo al pacto y a la moral, [que] no podía subsistir sino a merced de la opresión que ha gravitado sin cesar sobre los pueblos cosecheros […]"[67]. La insistencia en este punto se debía, según su dicho, a que tenían demasiadas existencias acumuladas sin que el gobierno las comprara ni permitiera venderlas libremente. Aún tenían una parte de la cosecha de 1831, toda la de 1832 y estaban prontos a recoger la de 1833. Interesados en acceder al mercado nacional sin la mediación de la administración central ni de los contratistas, exigieron que se aboliera el estanco de la hoja, como debió haber ocurrido el día último de diciembre de 1832, según el decreto del Congreso del 4 de marzo de aquel año. En otras palabras, se negaban a reconocer la ley del 26 de mayo de 1832, mediante la cual se había dado la contraorden de conservar el estanco administrado por una compañía privada. Para fundar su negativa alegaron que dicho ordenamiento no había sido enviado ni publicado en su ciudad. Por supuesto, obviaron aclarar que la ley no había llegado a Orizaba porque cuando se promulgó estaban levantados en armas contra el gobierno de Bustamante[68].

Los reclamos de los cosecheros convergieron con las posiciones ideológicas de muchos de los políticos liberales que ocupaban escaños en el Congreso y que percibían al estanco del tabaco como una institución que atentaba contra los principios esenciales del liberalismo. En mayo de 1833 los recién elec-

[67] *El Telégrafo. Periódico Oficial del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos*, t. 1, núms. 17 y 18, de 27 y 28 de enero de 1833, pp. 1-2 y 1, respectivamente.

[68] *Ídem.*

tos diputados aprobaron una ley mediante la cual se derogó la de mayo del año anterior y se declaró la intención de abolir en breve dicho monopolio. En el distrito y territorios federales el tabaco en rama y manufacturado pagaría un impuesto del 15% sobre su aforo, mientras que los estados quedarían en libertad para poner la contribución que desearan. Asimismo, la hoja quedaría exenta del pago de la primicia y diezmo destinados a la Iglesia católica. Su exportación también sería libre de todo derecho[69].

La urgencia y presión de los cosecheros de Orizaba y Córdoba para suprimir el monopolio era tal que la legislatura de Veracruz decretó que "mientras las cámaras del Congreso General toman en consideración los negocios de tabaco y resuelven definitivamente sobre su absoluta libertad o monopolio, los cosecheros del estado se hallan en igualdad de derechos con la compañía de comercio que en los años pasados tuvo a su cargo este ramo"[70]. Dicho de otra manera, podrían negociar libre y directamente con los gobiernos de los estados y con el de la federación las cantidades, precios y condiciones de la venta de tabaco en rama. No se solicitó abiertamente el desplazo de la compañía, pero ese era el objetivo.

En efecto, el 25 de mayo de 1833, el Congreso General, por iniciativa del vicepresidente Gómez Farías y del senador yucateco Lorenzo de Zavala, abolió el monopolio que ejercía el gobierno central sobre el cultivo y comercialización del tabaco en rama en todo el país. Los estados quedaron en libertad para adoptar la decisión que juzgaran más pertinente en sus respectivos territorios. Asimismo, si su suelo lo permitía podrían establecer el estanco del cultivo de la rama en sus territorios o dejarlo libre. Si el terreno no era propicio para sembrar la solanácea, podrían comprarla donde mejor conviniera[71].

Se esperaba que los consumidores ganaran con el presunto descenso de los precios de los puros y cigarros, consecuencia del probable abaratamiento de los costos de los insumos y del incremento de la oferta. Al mismo tiempo

[69] *Ídem.*

[70] "Decreto de 23 de febrero de 1833 del Estado, Libre y Soberano de Veracruz", *El Fénix de la Libertad*, t. II, núm. 70, 8 de marzo de 1833, pp. 2-3.

[71] "Bando: Contiene la circular de la Secretaría de Hacienda, de 25 de mayo que incluye la ley del mismo día sobre la libertad del tabaco en su siembra y expendio", del 3 de junio de 1833, Dublán y Lozano, *La legislación,* ley 1193, p. 529. Walker, "Business As Usual", p. 677. En realidad el gobierno liberal mantuvo una oposición de principio a todo tipo de estancos; de ahí que previamente, en abril de 1833, se hubiera suprimido el estanco de la pólvora; y más tarde, el 22 de octubre, se hiciera lo mismo con las salinas en todo el territorio nacional. Noriega, "El 'prudente' funcionario", p. 123.

se presumía que aumentaría la calidad del producto. Por consiguiente, los gobiernos estatales y el nacional incrementarían sus ingresos provenientes del tabaco independientemente de que conservaran o no los estancos. En este segundo caso, aunque impusieran un gravamen bajo, el incremento de la cantidad de tabaco en el mercado compensaría con creces esa merma.

La decisión de suprimir el estanco del cultivo de la hoja obedeció más a razones doctrinarias, sin reparar demasiado en el impacto que pudiera tener sobre los ingresos de la Hacienda pública nacional. Quizá se juzgó que las reducidas entradas que proporcionaba serían compensadas por la alcabala del 15% a la cual habría que sumar el producto de las ventas de las fábricas nacionales. De ser así, las evidencias sugieren que no se cumplieron los cálculos. Sospechamos que la supresión del monopolio resultó perjudicial para el erario nacional. En la memoria de Hacienda de 1833-1834 no se contabilizó por separado la alcabala al tabaco, lo que sugiere que quedó incluida en el monto registrado para las aduanas del distrito y territorios federales. De ser así, no parece que haya provocado ningún cambio importante en la tendencia de los ingresos de dichas aduanas. La recaudación dejó 1 171 011 pesos, una suma ligeramente menor a la de 1831-1832 y un poco superior a la de 1835-1836. Este hecho apunta que las entradas por el cobro de la alcabala no fueron relevantes y que las ventas de las fábricas debieron haber sido insignificantes tal como se muestra en el gráfico VI.10 del capítulo anterior. En resumen, pareciera que los ingresos de la Hacienda nacional por concepto del tabaco prácticamente se pulverizaron a partir de 1833, aunque el impacto financiero no fue tan grave debido a la escasa importancia que tenían ya en la composición total de las entradas y al aumento de la recaudación de los aranceles. De cualquier modo, en un contexto de penurias cualquier pérdida se resentía.

Desconocemos la decisión que tomó la mayoría de los estados sobre el estanco en sus respectivos territorios y las consecuencias sobre sus rentas. En teoría, la extinción del estanco nacional del cultivo de la hoja no debía causarles perjuicios, además de que se trataba de la materialización de una vieja exigencia de algunos gobiernos locales: el control absoluto del estanco en sus jurisdicciones. Tal vez fue por ello que la aprobación de la ley ocurrió rápido y sin demasiada oposición. Aquellas entidades donde el estanco de la comercialización y manufactura producía utilidades importantes podrían beneficiarse con la adquisición de la hoja de manera más expedita y a mejor precio. En caso contrario tendría la opción de liberar la actividad y limitarse a cobrar un impuesto. Sin embargo, hay indicios de que no siempre se actuó bajo esta lógica.

Es probable que algunas legislaturas estatales estuvieran dominadas por liberales radicales, quienes con el fin de estar a tono con sus contrapartes del Congreso nacional decidieron abolir el estanco en sus territorios a pesar de que era una fuente importante de recursos para su erario, de hecho en algunos casos era la más pingüe. Este fue el caso de Guanajuato donde se subastaron las fábricas y se desmanteló la burocracia ligada al monopolio[72]. En otros estados, como Tamaulipas, donde el estanco también era la principal fuente de ingresos, se conservó la fábrica del estado pero se permitió que los particulares manufacturaran la hoja, pagando un impuesto y dando aviso a sus alcaldes. En Michoacán se procedió de la misma manera que en Guanajuato, aunque ahí el estanco parece que era más una carga que una fuente de recursos[73].

Los empresarios que tenían la concesión para la venta de la hoja debieron haber salido perjudicados al perder el monopolio, al igual que los cosecheros. Éstos confiaban en que, a pesar de que ya no tendrían la exclusividad para sembrar tabaco, las ventajas comparativas de sus tierras y su experiencia permitirían colocar su producto dentro y fuera del territorio nacional a cambio de mejores precios y pagados al contado. No obstante, la proliferación de las siembras en la mayor parte del país impidió que se cumpliera ese supuesto. La mayoría de los consumidores tenían acceso a tabaco más barato y en ocasiones de mejor calidad, cultivado en sus localidades. La prerrogativa de los estados para gravar el comercio del tabaco en sus territorios se convirtió en una barrera para los productores veracruzanos tradicionales. Tampoco pudieron penetrar en el mercado internacional debido a que no podían competir con la calidad y precios del tabaco de Virginia y La Habana[74].

Una evidencia de que la ley de 25 de mayo no tuvo los resultados económicos y financieros deseados, es el hecho de que cuando Santa Anna se hizo cargo del gobierno en abril de 1834, varios estados exigieron el restablecimiento del estanco. Las razones para semejante solicitud no quedan del todo claras; sin embargo es una evidencia más de que la oposición al monopolio nacional había menguado. No obstante, varios estados habían quemado las naves que les hubieran permitido dar marcha atrás.

[72] La primacía que tenían los ingresos del estanco del tabaco para el erario guanajuatense se puede constatar en Serrano Ortega, "Contribuciones directas", p. 215.

[73] "Parte no oficial. Interior. Estado de Tamaulipas", *El Telégrafo. Periódico oficial del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos,* t. 3, núm. 106, 24 de diciembre de 1833, p. 3.

[74] Walker, "Business As Usual", p. 677.

Restablecimiento del estanco general

Unas semanas después de que el Congreso fuera disuelto por Santa Anna el 31 de mayo de 1834, las legislaturas de Guanajuato, México, San Luis Potosí, Michoacán y Jalisco solicitaron que el nuevo órgano de representación anulara la ley de mayo de 1833 mediante la cual se había abolido el estanco que ejercía el gobierno nacional sobre el cultivo de la hoja y su venta a los estados[75]. Llama la atención que algunas de ellas, como las de Guanajuato, Michoacán y Jalisco, no sólo habían apoyado la ley sino que habían dispuesto la extinción absoluta del estanco en sus estados. ¿Qué las había hecho cambiar de opinión?

En una representación enviada al Congreso General en abril de 1835 y firmada por los legisladores de Michoacán, México y Guanajuato, se aseguraba que la abolición total del estanco había motivado "que las haciendas de los estados y la general de la federación sufrieran un golpe terrible". En el caso michoacano la oferta de puros y cigarros había declinado debido al cierre de la fábrica que tenía el gobierno estatal en Morelia. El contrabando no había cejado, sino que por el contrario se había incrementado a causa de que el negocio había caído en manos de antiguos contrabandistas, dedicados ahora al "latrocinio con cuyo detestable oficio adqui[ría]n el capital que luego inv[ertía]n en el tabaco"[76]. La Cámara de Diputados de Veracruz también apoyó la exigencia y respaldó una moción de Carlos María de Bustamante, para que el estanco se restableciera tal como estaba en la época colonial, es decir, que se centralizara por completo en manos del gobierno nacional. Como apunta Serrano Ortega, es probable que la postura de la legislatura veracruzana haya respondido a los intereses de los cosecheros, debido a que más tarde, el general Vicente Prieto, a nombre de éstos reprodujo los mismos argumentos[77]. ¿Qué había hecho cambiar de opinión de estos actores que un año antes habían exigido la abolición del estanco nacional de la hoja y de otros que por mucho tiempo habían reclamado que los estados tuvieran el control absoluto?

A pesar de que carecemos de información concreta sobre las dificultades que enfrentaron los erarios estatales entre 1833 y 1834 para conseguir

[75] *Vid.* Serrano Ortega, "El humo en discordia", pp. 217-218.

[76] "Iniciativa de Michoacán de abril de 1835", en *Proyecto de ley sobre restablecimiento del estanco del tabaco, presentado al Congreso General por la Comisión respectiva,* México, Impreso por J. M F. de Lara, 1836.

[77] "Iniciativa de Veracruz", en *Proyecto de ley sobre restablecimiento del estanco del tabaco, presentado al Congreso General por la Comisión respectiva,* México, Impreso por J. M F. de Lara, 1836.

recursos financieros del tabaco, sospechamos que el fracaso se debió a la diversidad de estatus, es decir a las distintas decisiones tomadas acerca del estanco, así como a la incapacidad para contener el contrabando. Sabemos que ciertas entidades conservaron el estanco de la comercialización y manufactura, algunas también monopolizaron el cultivo mientras que otras suprimieron totalmente el monopolio. Era muy difícil que los estancos, totales y parciales, funcionaran si los habitantes podían sembrar con libertad la hoja o bien comprar la que ingresaba de contrabando desde otros estados. Los gobiernos estatales tenían muy pocos recursos para impedir el cultivo ilegal y la evasión del pago de los impuestos correspondientes. En consecuencia, es probable que la ley de 1833 no sólo haya provocado la casi total extinción de los ingresos por concepto de tabaco para el erario nacional, sino también para la mayoría de los estatales.

La posición de los cosecheros resulta un poco más comprensible. Con la ley de mayo de 1833 habían perdido el monopolio del cultivo de la hoja que se amplió a la mayor parte del país. En los años anteriores habían reclamado la libertad para vender su hoja donde mejor les conviniera sin la intervención del gobierno ni de las empresas privadas, incluso habían exigido la supresión del monopolio de la hoja. No obstante, pretendían conservar la exclusividad del cultivo. La experiencia reciente los había convencido que ninguna de las formas del estanco adoptadas a partir de 1821 les proporcionaría los beneficios del estanco colonial, de ahí que reclamaran la centralización absoluta del monopolio en manos del gobierno nacional. Es probable que esa haya sido una razón más para que Orizaba fuera la primera villa del país en manifestarse en contra del sistema federal y en favor del centralismo.

En julio de 1834 una comisión de orizabeños se trasladó a la Ciudad de México para entrevistarse con el presidente Santa Anna y manifestarle su rechazo al gobierno federal del cual sólo habían recibido injusticias. Sus objetivos eran la conservación de la religión, atacada por el gobierno anterior, "la libertad nacional verdadera y el crédito de la nación"[78]. Según sus propias palabras:

> Los orizabeños E. S. no quieren ya en manera alguna ser regidos por el sistema federal de gobierno; [...] ORIZAVA pide como único premio de sus servicios por la restauración de los bienes tan apreciables, el que no se le obligue a continuar haciendo parte de un Estado, en cuya unión no ha percibido sino males sin cuento: quiere en evento tan funesto ser declarado territorio de la Federación pues

[78] Sordo Cedeño, *El congreso en la primer república*, p. 99.

> que sólo así podrán sus habitantes estar fuera de los tiros de pasiones pequeñas, de venganzas personales, de leyes inconsideradas y de contribuciones excesivas[79].

Las quejas iban dirigidas especialmente contra el gobierno del estado de Veracruz, al que acusaban de imponerles pesadas y numerosas gabelas, queja compartida por otros ayuntamientos del país en contra de sus respectivos gobiernos estatales. En los siguientes meses numerosos ayuntamientos se manifestaron en términos muy semejantes al de Orizaba para pedir abierta o veladamente el cambio en la forma de gobierno. No queda claro qué querían decir con "libertad nacional verdadera" ni a qué se referían cuando aseguraban estar preocupados por el crédito de la nación. Sin embargo, es probable que estuvieran pensando en el restablecimiento del estanco del tabaco. En el documento de 1836 mediante el cual pidieron la centralización del estanco como había estado hasta 1810, afirmaban que de esa manera el erario nacional obtendría una utilidad aproximada de ocho millones de pesos, es decir, que buscaban hacer converger sus intereses con los de la abatida Hacienda nacional. Según su diagnóstico, la violencia, la llegada de teorías que no se ajustaban a la realidad y la división de las rentas con los estados habían acabado con la prosperidad de los cosecheros[80].

Los antiguos burócratas del estanco y los trabajadores de las fábricas nacionales también se sumaron a la compaña a favor de la restauración del estanco del tabaco, preocupados por recuperar sus empleos. Incluso, dos autonombrados voceros de este grupo, Manuel Prieto y José María Campos, enviaron a Santa Anna sus propuestas sobre la forma en que creían que debía reinstalarse el monopolio[81].

Es importante subrayar que la centralización absoluta del estanco, como pedían algunos estados, suponía necesariamente la cesión de una parte de su soberanía que en el pasado habían defendido con intransigencia. Pareciera

[79] Departamento de Orizaba, julio 16 de 1834. Don Manuel de la Llave al Excmo. Sr. Presidente Don Antonio López de Santa Anna, AGNM, FG. 1834, s/c.

[80] Vicente Prieto, *Manifiesto que el General Vicente Prieto hace de la importancia y ventajas que la renta del tabaco debe producir a favor del erario público, y de innumerables empleados y personas particulares*, México, impreso por Ignacio Cumplido, 1836. Manuel Prieto y José Mariano Campos, *Manifestación que Manuel Prieto y José Mariano Campos tienen el honor de emitir para las bases que se debe fundar el nuevo estanco de tabacos*, Ciudad de México, 1837. Walker, "Business As Usual", pp. 677-678.

[81] *Manifestación que Manuel Prieto y José Mariano Campos tienen el honor de emitir para las bases sobre que se debe fundar el nuevo estanco de tabacos*, Ciudad de México, 1837.

que comenzaban a darse cuenta que el mayor ejercicio de su soberanía no necesariamente era lo más conveniente para la resolución de sus problemas financieros. Lejos de ayudarlos, el control absoluto del estanco los había perjudicado. Esta experiencia quizá contribuyó a que algunos gobiernos estatales estuvieran dispuestos a apoyar la adopción del centralismo.

Puebla fue uno de los pocos estados que se opuso a la abolición de la ley de mayo de 1833. Su gobierno había optado por instituir el monopolio del cultivo, manufactura y comercialización del tabaco pero lo había entregado a una empresa privada, de esta manera se había asegurado ciertos ingresos sin invertir nada[82]. Si bien no consiguió lo que quería es probable que su experiencia haya servido de modelo para la reorganización del estanco nacional en 1837, pues de hecho resultó casi idéntica. El asunto no se resolvió de inmediato, quizá porque se decidió zanjar primero la cuestión de las reformas a la Constitución que concluyeron con su derogación.

Cuando se acordó la adopción de la república central, automáticamente la renta del tabaco pasó a manos del gobierno nacional, con lo cual se privó a los estados de la facultad legal para incidir en su reorganización. Según la comisión dictaminadora que se ocupó del asunto en diciembre de 1835, la supresión del estanco se había sustentado en una "exageración de los principios liberales y en una economía mal entendida". Sin embargo, los detalles del nuevo estatus de la renta no se resolvieron hasta principios de 1837. El 27 de enero de ese año se acordó conceder la exclusividad de la siembra y venta de la hoja a los cosecheros tradicionales de Veracruz. Al mismo tiempo se decidió fundar un banco de amortización el cual tendría, entre otras funciones, la de administrar el estanco nacional ya fuera con recursos propios, o bien arrendándolo a una compañía, como en efecto ocurriría[83].

A causa de los excesivos gastos que demandaba la guerra de Texas, el banco de amortización carecía de los recursos suficientes para hacerse cargo del estanco. Por consiguiente, y acorde con la promoción que hacía el gobierno de Anastasio Bustamante a favor de la participación de la iniciativa privada, el monopolio se entregó a una compañía formada por Felipe Neri del Barrio, Manuel Escandón, Benito Maqua, Cayetano Rubio y Cosme Garay. Éstos administrarían el estanco en todas sus fases a lo largo de todo el territorio nacional, historia que ya ha sido contada por David W. Walker[84].

[82] Serrano Ortega, "El humo en discordia", p. 218.
[83] *Ibídem*, p. 219.
[84] Walker, "Business As Usual", pp. 675-705.

Consideraciones finales

Como se mostró en el gráfico VI.1, la permanente inestabilidad política que caracterizó al país entre 1830 y 1835 no afectó la tendencia creciente de los ingresos y egresos de la Hacienda nacional. A pesar de que, por la misma razón, no se elaboró la *Memoria de Hacienda* de 1832-1833, los datos del año fiscal siguiente muestran que los ingresos siguieron creciendo pero también los gastos, de modo que el déficit cubierto con deuda pública fue similar al de 1831-1832. Ya demostramos que los aranceles determinaron el crecimiento de las entradas totales, y en una proporción mucho menor la recaudación en el distrito y territorios federales. Los recursos proporcionados por el contingente y el estanco del tabaco se desplomaron abruptamente.

Las administraciones de Anastasio Bustamante y Santa Anna-Gómez Farías no llevaron a cabo una reforma sustancial de la política arancelaria. La primera ni siquiera lo intentó y la segunda fracasó en su afán por valerse de los bienes del clero para sacudirse la incómoda deuda pública que anulaba la ventaja de cualquier incremento en los ingresos. Tampoco emprendieron una batalla frontal contra el contrabando. Por consiguiente, suponemos que el aumento de los ingresos arancelarios obedeció a la dinámica del mercado interno y quizá a la de la economía en su conjunto. Como referimos, los estudios de Ernest Sánchez Santiró y Margaret Chowning muestran que desde la década de 1830 hay evidencias de la recuperación económica[85]. Esperamos que otros estudios puedan poner a prueba esta hipótesis. Otra observación es que la inestabilidad política tampoco frenó la tendencia creciente de la recaudación de los impuestos marítimos. Se ha insistido en que uno de los problemas fiscales de los gobiernos nacionales del siglo XIX fue la pérdida continua del control de los ingresos arancelarios que pasaban a manos de los caudillos locales en época de rebeliones. En efecto, hay numerosos testimonios de que los sublevados a menudo buscaban apropiarse de los recursos de alguna aduana marítima. Sin embargo, carecemos de cifras que permitan calcular el impacto de esta sangría de los recursos de la Hacienda nacional. Como sea, es obvio que no afectaron la tendencia recaudatoria entre 1830 y 1835 al menos; es decir, que pese al contrabando y a la pérdida gubernamental del control temporal de algunas aduanas los aranceles no perdieron su importancia como sustento de la administración nacional.

[85] Sánchez Santiró, *El desempeño de la economía mexicana*. Chowning, "Reevaluación de las perspectivas de ganancias".

Pero, ¿significa esto que no hubo una relación entre la inestabilidad política de estos años y la Hacienda pública?

Es probable que la estructura hacendaria del país atenuara el impacto de la inestabilidad política en el erario nacional. Por un lado, el erario central no estaba vinculado a las contribuciones internas, con excepción de las de distrito y territorios federales, que debieron haber sido afectadas por las convulsiones militares; por el otro, las aportaciones esperadas del contingente eran muy poco significativas en los ingresos totales. Estas circunstancias permitieron al gobierno general enfrentar con cierto éxito los vaivenes políticos domésticos. En otras palabras, tal pareciera que su debilidad, es decir, la carencia de soberanía fiscal sobre la mayor parte de la población, preservó su legitimidad política ante los contribuyentes de los estados quienes dirigieron su malestar contra sus gobiernos locales.

El anterior planteamiento supondría que los principales afectados por las revueltas habrían sido los estados en donde tuvieron lugar. Por desgracia, sabemos aún muy poco sobre el comportamiento de los erarios estatales durante la primera república federal, en especial para el último quinquenio. Hay numerosos testimonios de esos años originados por los mismos gobiernos locales alegando que sus haciendas estaban en un estado crítico. Evidentemente debemos tomar con muchas reservas tales afirmaciones que solían hacerse en el contexto de las discusiones en torno al contingente y el estanco del tabaco. Por otra parte, los datos aislados que conocemos no proporcionan una conclusión en algún sentido. Es un asunto que debería ser estudiado con más detenimiento, pues nos permitiría saber si los altos índices de incumplimiento en el pago del contingente a partir de 1830 guardan relación con una debacle de las finanzas estatales, o si los debemos atribuir sólo a la modificación de la forma de pago que prácticamente dejó en manos de los estados la libertad de decidir a cuánto equivaldría el 30% de sus rentas que pasarían a la administración central. Ello no supone soslayar la agudización de las tensiones entre algunos estados y los gobiernos nacionales, acusados reiteradamente de querer implantar el centralismo, pues también pudo haber influido este aspecto en la reticencia a pagar el contingente. Recordemos que se acusó de abrigar tales pretensiones a los gobiernos de Anastasio Bustamante y luego al de Santa Anna en 1834-1835, aunque el de Guerrero tampoco escapó de semejante acusación. Sin embargo, cuando las relaciones entre los estados y el gobierno central gozaron de cierta estabilidad, como ocurrió durante la administración liberal de 1833-1834, la recaudación del contingente tampoco mejoró.

Hay indicios de que la imposibilidad para construir un consenso duradero en torno a la organización del estanco del tabaco que satisficiera a todos los actores interesados tuvo consecuencias negativas sobre la rentabilidad de la empresa. No obstante, el impacto más fuerte fue su disolución durante el gobierno liberal que casi anuló las ganancias de algunos estados. Por ejemplo, sabemos que en Jalisco el estanco proporcionó 74,000 pesos en 1831, pero en 1834 únicamente produjo 700 pesos. En este estado el tabaco había sido la principal fuente de ingresos para el erario en el periodo de 1826 a 1832, así que sospechamos que la recaudación total debió haberse visto bastante afectada por la desarticulación del monopolio decretada por el Congreso en 1833[86]. En Guanajuato la renta produjo 370,000 pesos en 1831 y 293,000 en 1832, no obstante para 1834 los ingresos se habían reducido a 29,000 y un año después sólo se reunieron 25,000 pesos[87]. De acuerdo con los datos ofrecidos por Serrano Ortega, sabemos que en efecto el monto total de la recaudación de ese erario se redujo significativamente entre 1832 y 1835. El estanco del tabaco también era la primera fuente de ingresos en Tamaulipas, San Luis Potosí y Zacatecas[88]. Es probable que ciertos estados hayan experimentado una caída importante de sus ingresos a partir de 1832, algunos, como Zacatecas, incluso sufrieron el saqueo de su erario en 1835 a manos del gobierno de Santa Anna. Recordemos también que algunos erarios ya acusaban déficit desde antes de 1832, es decir, que sólo se habría agravado un problema crónico.

El caso del estanco del tabaco sugiere que la inestabilidad política no habría sido la única causante de la probable caída de los ingresos hacendarios en varios estados. De confirmarse ese supuesto, la explicación principal recaería principalmente en los cambios realizados por los liberales, quienes en un arrebato doctrinario suprimieron una institución que pese a sus problemas y su contradicción con los principios del liberalismo era muy importante para los erarios de los estados y un poco menos para la Hacienda nacional. Si en efecto hubo una tendencia a la baja de los ingresos estatales, habría dificultado el cumplimiento del pago del contingente. Pareciera, como lo sugirió hace tiempo Carmagnani, que en efecto la inestabilidad política no fue la causa central de los problemas de la Hacienda nacional en México, aunque sin duda los

[86] Ibarra, "Reforma y fiscalidad republicana en Jalisco", p. 164

[87] Serrano Ortega, "Contribuciones directas y reformas fiscales", p. 215.

[88] Serrano Ortega, "Contribuciones directas y reformas fiscales", p. 198. Corbett, "Soberanía, élite política", p. 205. Hernández Jaimes y Navarro González, "Quemar el bosque para cazar la liebre", cuadro IV.

acentuó. Sin embargo, cuando hablamos de las finanzas de los gobiernos estatales quizá deberíamos conceder mayor importancia a los vaivenes políticos. Esperemos que futuras investigaciones nos ofrezcan claridad sobre este proceso.

Otra hipótesis que dejaremos asentada aquí, aunque con extrema cautela, es que a partir de 1832 los presuntos desequilibrios hacendarios de los estados pudieran haber obligado a sus gobiernos a ejercer una mayor presión fiscal sobre sus habitantes, lo que habría tensado las de por sí difíciles relaciones que mantenían algunas administraciones estatales con los gobiernos municipales desde 1824 y sobre quienes solía recaer la obligación de recaudar varios de los impuestos. De ser así tendría bastante sentido la justificación que dieron los orizabeños en julio de 1834 para convertir su cantón en un territorio federal. Alegaron, entre otras cosas, que "sólo así podrán sus habitantes estar fuera de los tiros de pasiones pequeñas, de venganzas personales, de leyes inconsideradas y de contribuciones excesivas"[89]. Esta queja sería repetida por algunos otros ayuntamientos que en los meses siguientes se manifestaron en contra de sus gobiernos estatales y a favor del centralismo.

En la justificación que ofreció la comisión especial del Senado en apoyo del cambio de la forma de gobierno, se decía que:

> Un régimen dispendioso hace inevitable la multitud de contribuciones, y estas traen consigo el disgusto del pueblo que las reporta. La organización federal hizo necesaria en la Nación veinte autoridades supremas destinadas á ejecutar las leyes acordadas por 295 legisladores. ¡Qué multitud de funcionarios subalternos para completar las últimas ramificaciones de estos primeros poderes! Vivían todos á expensas del pueblo en un tiempo en el que en vez de aumentar han disminuido los recursos de subsistencia. La emigración de caudales, la inseguridad en los giros á consecuencia de nuestras continuas revueltas, disminuyó el número de nuestras labores, siguiendo la razón inversa el de los vagos y bandidos y aumentándose sin término el de pretendientes á destinos públicos, los que se consideraron mas como asilos de la miseria, que como premios de la aptitud y mérito. ¡La independencia personal se pospuso á los públicos emolumentos y atractivos del poder! Esta era una consecuencia necesaria de un régimen en que todos se creían con derecho á mandar, y ninguno con obligación á obedecer[90].

[89] Departamento de Orizaba. Julio 16 de 1834. Don Manuel de la Llave al Excmo. Sr. Presidente Don Antonio López de Santa Anna, AGNM, FG. 1834, s/c.

[90] *Dictamen de la Comisión especial de la Cámara de Senadores sobre cambio de la forma de gobierno y voto particular del Sr. Couto*, México, Imprenta del Águila, dirigida por José Xime-

De nuevo aparece el reclamo de muchos municipios y de algunos defensores del centralismo de que el régimen federal era sumamente oneroso para los mexicanos. Pareciera, por consiguiente, que se construyó un punto de convergencia entre el reclamo de los ayuntamientos y el del gobierno nacional que acusaban a los estados, por un lado de imponerles un carga fiscal sumamente pesada y por el otro, de no cumplir con su compromiso financiero con la administración central; problemas que debían ser resueltos, según la opinión de un número creciente de políticos, mediante la centralización de las rentas. Sin embargo, sería una simplificación mayor proponer que los reclamos fiscales de los ayuntamientos fueron el motor de la inclinación hacia el centralismo, aunque pienso que su incorporación al análisis de este golpe de timón en la política mexicana, asunto que no ha sido explicado aún de manera satisfactoria, podría contribuir a la comprensión de dicho proceso. Sin duda no se puede soslayar el agravio de importante sectores sociales que hicieron suyo el discurso de que los liberales radicales de 1833-1834 pretendían atacar la religión y destruir al ejército mismo. Tampoco puede obviarse el evidente descontento y la decepción de buena parte de la clase política por las esperanzas insatisfechas desde 1821, en especial por el desorden político y la insuficiencia del desarrollo económico. Todo ello nos puede ayudar a comprender el abandono del federalismo en 1836.

---

no, 1835. Aquí es importante señalar que Bernardo Couto, integrante de dicha comisión, no compartía el punto de vista de sus colegas. Así lo expresó en su voto particular, en el cual, entre otras cosas, expresó que no creía que los problemas de la república obedecieran a la estructura constitucional. En sus palabras: "La verdad del caso es, que ni á esta, [república federal] ni á la forma de gobierno puede culparse de nuestras desgracias. ¿Qué Federación ha habido nunca en España, en Portugal, en Francia? Y sin embargo, ¿no han sufrido muy recientemente estos pueblos males del mismo género, y tal vez mas graves que los nuestros? ¿No debemos dar las mas humildes gracias á Dios bueno y poderoso, porque se ha dignado preservar á nuestra República federativa de los crímenes con que se mancilló la República una é indivisible, ó sea, Central, de los franceses? Y sin salir del continente americano, Colombia con su Constitución central y regida por un personaje no vulgar, á quien cercaba el resplandor de la gloria y las aclamaciones de los pueblos, ¿ha sido mas feliz que la Federación Mexicana? ¿No se inculpa allí al centralismo, como aquí al régimen federativo, de todas las calamidades públicas? ¿Y quien discurre con mejor lógica, los que en la patria de Bolívar quieren hallar la causa de los males en la unidad del gobierno, ó los que en México la buscan en la creación de los Estados?

Quizá, Señor, tanto nos equivocamos unos como otros. Yo de México creo que como hoy se murmura de la Federación, se murmuraría de cualquiera otro gobierno que hubiéremos establecido en 1824; pues con cualquiera habríamos corrido esta misma borrasca de que aun no salimos, y que han corrido todos los pueblos al constituirse [...]".

CONCLUSIONES

El gobierno nacional padeció continuos y permanentes desequilibrios presupuestarios durante el periodo estudiado. Ciertas causas fueron de naturaleza estructural, a veces con una presencia e importancia fluctuante y un efecto acumulativo. Algunas más fueron estrictamente coyunturales. Por ejemplo, entre 1821 y 1824 la razón de los desajustes parece haber obedecido más a la muy baja recaudación de la administración central que a un gasto excesivo. No obstante, durante la vigencia de la primera república federal, si se toma como referencia el pacto fiscal, se evidencia que la explicación sustancial no se ubica en la esfera de los ingresos, como señalaron muchos detractores contemporáneos de los sucesivos gobiernos generales y ha insistido parte de la historiografía del siglo XX, sino en la del gasto. Si bien en ese periodo hubo muchos problemas para recaudar, de modo que varios rubros hacendarios asignados al gobierno central tuvieron un rendimiento muy limitado, esta deficiencia se compensó parcialmente con el éxito de otras fuentes de ingresos, a pesar de que, como ha mostrado esta y otras investigaciones, algunas de ellas estuvieron muy lejos de su máximo potencial recaudatorio. De cualquier manera los ingresos ordinarios no pudieron resarcir los continuos y crecientes déficits. Por su parte, el gasto rebasó las estimaciones iniciales y se convirtió en el principal factor de desequilibrio en las finanzas públicas nacionales. Como los ingresos ordinarios no crecieron al mismo ritmo que las erogaciones, no hubo más remedio que acudir al endeudamiento externo y luego al interno, cuyo costo se convirtió en una carga creciente y de largo plazo.

Creemos haber dejado claro que la realidad estructural que limitaría la capacidad recaudatoria de la Hacienda nacional fue la ruptura de la legitimidad fiscal de que había gozado el antiguo régimen. Los gobiernos nacionales nacieron sumamente acotados por un imaginario más o menos amplio que asociaba la presencia de cualquier administración central con el despotismo, así estuviera en la Ciudad de México o en Madrid. La separación de España se había legitimado en parte ennegreciendo al antiguo régimen, al que acusaron, entre otras cosas, de haber expoliado la riqueza novohispana a través de la pesada carga fiscal, préstamos y donativos forzosos. De ahí que en cierto

sentido la independencia fuera una reacción no sólo contra el multicitado despotismo español, sino contra toda forma de tiranía. En este marco, dicha emancipación no sólo fue interpretada por muchos como el fin del sistema fiscal central, sino también como la traslación de las facultades político-administrativas a los gobiernos locales. Para unos, los impuestos debían desaparecer, para otros, la recaudación debía ser moderada y quedarse en los niveles provinciales de gobierno. Pocos comprendían la necesidad de dotar de recursos al gobierno general. Como hemos demostrado, en cierto sentido entre 1821 y 1824 la administración central se convirtió de hecho en un gobierno provincial más en la medida que no ejercía autoridad efectiva más allá del valle de México. La fragmentación y dispersión de las potestades fiscales estaban dadas desde antes de la adopción del federalismo como consecuencia de los acontecimientos políticos y militares iniciados en 1810.

Esta actitud hostil a los impuestos había sido exacerbada por el lenguaje libertario y liberal que inundó el ambiente entre 1810 y 1821 y que cegó también a buena parte de la clase política acerca de la realidad financiera y de las posibilidades recaudatorias del gobierno. Este escenario permite explicar la decisión de Agustín de Iturbide del 30 de junio de 1821, de reducir sustancialmente las tasas fiscales y abolir diversos impuestos. Los mexicanos debían sentir de inmediato los beneficios de la independencia. Sin embargo, el recién instalado gobierno muy pronto se percató de la enorme desigualdad entre las necesidades financieras y los recursos disponibles, aunque los intentos por restaurar algunos impuestos, crear nuevos, incrementar tasas o solicitar préstamos toparían no sólo con un imaginario antifiscal y anticentralista, sino también con una serie de restricciones producto del cambio en las bases teóricas que sustentaron al nuevo orden político. Expliquemos este punto con más detenimiento.

La adopción de las tesis de la soberanía popular y la representación dificultaría a partir de 1821 que las administraciones centrales ajustaran la política recaudatoria a las urgencias de la Hacienda nacional. En este contexto inédito la legitimidad de un gobierno general y sus potestades debía emanar del consentimiento de los gobernados. Lo contrario se asociaría con el derrumbado régimen que se pretendía dejar atrás. La política fiscal debía, por tanto, contar con la aprobación de los ciudadanos a través de los órganos de representación. En el ámbito de la Hacienda pública, la nueva forma de concebir la estructura constitucional significaba que tanto los ingresos como el gasto público del gobierno central, a diferencia de los de la Corona española del periodo pregaditano, debían ser conocidos, discutidos y autorizados por

la representación nacional. La estructura fiscal en su conjunto ya no podía legitimarse a partir de los mismos fundamentos de la Hacienda del antiguo régimen. El Estado no podía subsistir sin la contribución de la sociedad, pero a la vez quedaba sujeto, aunque fuera indirectamente, a la disposición de ésta para tributar. Dicho con otras palabras, la administración central, concretamente el poder ejecutivo, no heredó las potestades ni la legitimidad que había impuesto la Corona española. Por consiguiente, debía construirse un nuevo pacto social del cual surgirían sus facultades y funciones. No obstante, es pertinente apuntar que la consolidación de la idea de que la representación nacional debía hacerse cargo del diseño hacendario enfrentó serias objeciones durante el imperio de Iturbide. Después de 1824 este principio fue poco cuestionado, aunque algunos titulares del Ejecutivo dejaron entrever que les estorbaba. La paradoja es que un régimen en teoría basado en la idea de la representación y la soberanía terminó por ser insolvente y tan depredador como el de la etapa colonial.

Por otro lado, la configuración de un poder ejecutivo central ocurrió en un ambiente de recelo, tanto por parte de los actores regionales como de la clase política integrada en los sucesivos órganos de representación nacional. Por una parte, se afirmaba que el poder público era el garante de las libertades públicas y privadas, pero por la otra, se percibía como su principal enemigo y por consiguiente había que ponerle todo tipo de frenos. Como consecuencia, a lo largo de la primera mitad del siglo XIX la autoridad del frágil gobierno general, aunque juzgada como indispensable, penetró muy poco la sociedad como aparato burocrático-militar que le proporcionara el poder de coerción, ni mucho menos como concepto positivo en el imaginario político. De ahí la paradoja de que a pesar de que el ejército absorbía la mayor parte del presupuesto de la Hacienda nacional tenía un precario control del territorio nacional, en parte porque había sido desplazado por los cuerpos de milicias estatales. Lo más grave desde la perspectiva de la administración general es que careció de la legitimidad suficiente para reclamar e imponer semejante presencia.

De igual modo, desde el inicio de la vida nacional la disputa entre Iturbide —como presidente de la Regencia y luego como emperador— y el primer Congreso Constituyente en torno a quién encarnaba la soberanía y, por consiguiente, quién tenía primacía, dificultaría aún más la construcción de la legitimidad del aparato de gobierno. Esta tensión impediría que durante la vigencia del imperio de Iturbide se edificara un nuevo sistema hacendario, pero también dificultaría la toma de decisiones para responder de manera expedita a los ingentes problemas financieros. Las pretensiones de Iturbide de hacerse

de recursos fiscales vía impuestos o préstamos forzosos fueron interpretadas invariablemente como una inclinación hacia el despotismo, es decir, como un regreso a las prácticas del pasado. No sólo por su intención de gravar a los ciudadanos sino también por arrogarse prerrogativas que el órgano legislativo no le reconocía. Cuando Iturbide insistió en su cometido mediante actos de fuerza abrió la puerta para su caída. Ello facilitó que se impusiera la idea de que el poder legislativo era el detentador de la soberanía y no el ejecutivo ni los estados, aunque estos últimos no renunciarían fácilmente a sus pretensiones autonomistas y soberanas.

Debe subrayarse que de acuerdo con los estudios sobre las haciendas estatales la carencia de legitimidad afectó también a los gobiernos locales, muchos de los cuales padecieron la resistencia de sus ciudadanos a contribuir al sostenimiento de sus respectivas administraciones. De hecho es probable que en algunos casos las dificultades fueran mucho mayores para ellos que para el nacional. Éste sólo podía cobrar impuestos internos, como lo hizo, sobre los ciudadanos del distrito y territorios federales. Su relación fiscal con el resto de los ciudadanos estaba mediada por los gobiernos estatales a través del contingente, cuota que tampoco pudo recaudar íntegramente, pese a su relativo éxito en los primeros años.

La construcción de la legitimidad fiscal durante el periodo estudiado tuvo dos obstáculos: por un lado la resistencia de los ciudadanos a pagar impuestos, que afectó tanto a los gobiernos estatales como al nacional, y por el otro, la exigencia de los gobiernos provinciales, luego estatales, de impedir toda intromisión fiscal del gobierno central en sus jurisdicciones bajo el supuesto de que les correspondía hacerse cargo del gobierno y administración de sus territorios. Dicho de otra manera, para su consolidación, el embrionario Estado mexicano enfrentó tanto un imaginario político que cuestionaba su función y existencia como las tendencias a disgregar el poder político en los gobiernos locales.

La emancipación que se deseaba no era únicamente de España sino de cualquier gobierno central. La mayoría de los ciudadanos deseaba que sus contribuciones fueran recaudadas y administradas por sus gobiernos municipales, con exclusión incluso de los gobiernos provinciales que pretendían arrogarse las facultades fiscales del antiguo gobierno colonial. Una paradoja de graves consecuencias, pues lo que se necesitaba precisamente en ese momento era sentar las bases para un nuevo Estado. Al conseguirse la independencia pocos mexicanos parecían comprender la trascendencia de dicha estructura y mucho menos aceptaban que su existencia suele llevar inherentes

ciertos rasgos opresivos, aunque usualmente más o menos tolerados debido a la creencia de que los males que advendrían sin su presencia serían mayores. Uno de los retos del siglo XIX consistió en cómo vertebrar al Estado con numerosas fuerzas políticas oponiéndose a su surgimiento. Ese fue una especie de pecado original que debía superarse.

Es muy importante destacar que la presencia de tendencias opuestas al fortalecimiento del gobierno central, sobre todo entre 1821 y 1823, no significó que los gobiernos provinciales ni mucho menos los actores particulares creyeran que podrían subsistir fuera de un acuerdo que los coaligara como país. Había un consenso entre las autoridades de las territorialidades que habían formado parte de la Nueva España, e incluso de otras que se sumaron luego como Chiapas y Yucatán, en el sentido de que necesitaban un punto de unión, es decir, que ninguna de ellas sería viable por sí sola. Las diferencias giraban en torno a la porción de soberanía que concederían a la administración central.

Pese a que durante los dos primeros años de vida independiente el gobierno nacional encabezado por Iturbide ejerció una potestad territorial y jurisdiccional sumamente restringida, debido a la oposición del poder legislativo y de los gobiernos provinciales, para 1824 una parte de la clase política, en particular la parlamentaria, comprendió que el país no podría subsistir con un gobierno general demasiado débil. Durante los debates para la definición de la forma del pacto federal se hicieron evidentes diversas posiciones. Un extremo estaba ocupado por quienes creían que la administración central debía hacerse cargo de todas las rentas subsistentes que en el pasado habían estado en manos de la Corona española. En el otro estaban aquéllos que sostenían que las rentas debían pertenecer a los gobiernos estatales y que la administración central sobreviviría con el pago de un contingente remitido por éstos. Ninguna de estas posturas tuvo éxito. Los centralistas fueron avasallados por los defensores de la autonomía de los gobiernos locales. Pero también los confederalistas fueron derrotados por quienes tenían conciencia clara de que no era conveniente una administración nacional impotente y creían que algunas fuentes de ingresos, como los aranceles, podrían ser fuente de conflictos entre los estados si se dejaban en sus manos.

La escasa disposición de los ciudadanos a contribuir con las cargas del Estado, en su sentido amplio, y los esfuerzos de los gobiernos locales por restringir la esfera jurisdiccional del gobierno nacional no son suficientes para explicar las limitaciones recaudadoras del erario nacional. La corrupción, el contrabando, el deficiente sistema judicial, el desorden administrativo, la

falta de información y las dificultades para reunirla no pudieron ser erradicados a pesar de las quejas y esfuerzos encaminados en ese sentido. Si bien no es posible cuantificar con precisión la sangría a la Hacienda nacional por estos problemas, que afectaban principalmente la recaudación arancelaria, es probable que haya rebasado el 50%, según algunas estimaciones muy vagas. Estos factores impidieron que la Hacienda nacional aprovechara el máximo potencial de fuentes de ingresos como los aranceles y las contribuciones que recaían sobre el distrito y territorios federales, que aun así fueron las dos más importantes.

Otra situación que minó la capacidad recaudatoria del erario nacional fue el carácter precario y transitorio de los acuerdos, reconocido en las mismas leyes. Debido a la escasez de información estadística que permitiera estimar con precisión la capacidad tributaria de los sujetos e instituciones económicas, pero sobre todo a la diversidad de actores e intereses que confluían en la cuestión hacendaria, todas las disposiciones en la materia tenían un carácter provisional. Por consiguiente, se convirtieron en asunto de debate abierto y continuo, de modo que reiteradamente los contribuyentes emprendían gestiones para conseguir un arreglo más favorable, mientras tanto retrasaban sus pagos a la Hacienda nacional. Durante la primera república federal se estuvo debatiendo el asunto del contingente, el estanco del tabaco y los aranceles. Cuando parecía que se estaba cerca de un nuevo convenio, los estados retenían el pago del contingente o de su deuda por tabaco. De manera similar actuaban los comerciantes e introductores de mercancías extranjeras. Esta fragilidad institucional evidencia la relativa debilidad de la administración central, pero también muestra que los diversos protagonistas interesados, es decir, los gobiernos estatales y actores económicos, no constituían un frente común y homogéneo que facilitara la consecución o incluso imposición de acuerdos más duraderos. De cualquier modo hay que insistir en que la recaudación superó las cifras previstas por los artífices del pacto federal, aunque los gastos fueron aún mayores.

Las evidencias cualitativas indican también que la escasez de numerario, sobre todo durante la década de 1820, fue un factor que restringió la capacidad recaudatoria de la administración central. En particular a la hora de solicitar préstamos y donativos, pero sobre todo cuando intentó vender los bienes nacionales. Muy pocos recursos se pudieron obtener de esa fuente. No obstante, debe señalarse también que a menudo la falta de dinero metálico fue utilizada como subterfugio discursivo para encubrir la negativa a contribuir con las cargas del Estado.

Seguramente el desempeño de la economía nacional durante el periodo estudiado incidió sobre la capacidad recaudadora del gobierno nacional, pero como se señaló en la introducción, ese asunto quedará pendiente dada la complejidad de la relación entre economía y hacienda, motivo de debate entre los investigadores, y que no es posible esclarecer en esta investigación. No obstante, debido a la estructura hacendaria y división de rentas emanadas del pacto federal de 1824 creemos que esta variable pudo haber ejercido una mayor influencia en la recaudación de los erarios estatales, quienes gravaban las actividades productivas y comerciales nacionales en una mayor proporción que el gobierno federal. Esperemos que futuras investigaciones nos esclarezcan este punto.

El pacto federal de 1824 es importante para explicar las dificultades financieras de los sucesivos gobiernos nacionales decimonónicos postindependientes, en la medida que les otorgó fuentes de ingresos de difícil control. Sin embargo, de acuerdo con esta investigación no es el factor explicativo más importante. El arreglo fiscal de ese año en estricto sentido no despojó de fuentes de ingreso a la administración central, en razón de que ya no las poseía. Tanto la guerra iniciada en 1810 como la Constitución gaditana habían propiciado que las administraciones provinciales se fueran apropiando de varias rentas. Otras, como el estanco del tabaco, se habían derrumbado casi totalmente. La apertura de los puertos al comercio internacional era reciente y los aranceles, cuando se cobraban, no llegaban a la Ciudad de México, con excepción de los provenientes de Veracruz, por demás escasos debido a la presencia española en el castillo de San Juan de Ulúa.

El manantial de ingresos más exuberante del periodo colonial, los impuestos a la minería, fueron reducidos a una tasa del 2,5%, mientras que el tributo indígena se había abolido desde 1810. La fuente de ingresos más importante para los gobiernos locales eran las alcabalas que teóricamente seguían perteneciendo a la administración central, aunque de hecho sólo las cobraba en el valle de México. Esto significa que a pesar de que los gobiernos provinciales habían asumido el control de algunas fuentes de ingresos, las más importantes prácticamente se habían esfumado, en parte como consecuencia de ese imaginario antifiscal ya referido y de las disposiciones tomadas por el primer gobierno mexicano. Más tarde algunos estados intentarían restablecer algunos de esos impuestos, pero tal parece que pocos tuvieron éxito.

En realidad, desde la perspectiva hacendaria, el gobierno general salió fortalecido con el pacto federal si se compara con la situación imperante entre 1821 y 1823. Gracias a este arreglo afianzó su autoridad sobre los ingresos arancelarios, cuya tasa para las importaciones incluso se elevó del 25 al 40%

luego de la creación del derecho de internación. De igual modo los gobiernos estatales accedieron, no sin reparos, a entregarle una parte de sus ingresos como contingente. Antes de 1824 los escasos ingresos arancelarios estaban en disputa con los estados y el contingente era inexistente. Dos años después, en 1826, se dispuso la traslación de la Ciudad de México al control del gobierno central para formar el Distrito Federal, medida sumamente provechosa para las finanzas de su erario.

El Ejecutivo nacional quedó facultado para intervenir las rentas de los gobiernos locales que no cumplieran cabalmente con el pago de su contingente. De igual modo, el Congreso General se adjudicó la prerrogativa de imponer contribuciones sobre toda la población. Este acuerdo refleja la disposición de los estados en 1824 a ceder parte de su soberanía en aras de la conservación de la unidad, aunque también es verdad que esta buena voluntad no fue unánime y pronto menguó, de modo que hubo una oposición férrea y casi siempre exitosa a que se ejercieran aquellas facultades durante la vigencia de la primera república federal.

El pacto fiscal federal fue obra fundamentalmente de un Congreso que gozaba de un alto grado de legitimidad. El Ejecutivo tuvo muy poca injerencia en los debates. La relativa fortaleza del gobierno nacional republicano no fue producto de la presión de la administración nacional encabezada por el Ejecutivo tripartito de 1823 a 1824, por demás sumamente acotado, sino de la convicción entre la mayoría de los constituyentes y algunos miembros de la clase política de los estados de que la estabilidad de la república dependía de la presencia de un centro capaz de enfrentar las amenazas externas a la soberanía nacional y de preservar el orden interno. Las diferencias entre los gobiernos estatales y grupos de presión que les impidieron formar un frente común contra la administración nacional también evitaron la configuración de un centro demasiado débil.

Por otro lado, lo que perdió la Hacienda pública nacional no necesariamente se tradujo en un activo para los erarios estatales. El hecho de que éstos se quedaran con la tributación interior los subordinó a la disposición de sus ciudadanos a contribuir, pero, como se ha señalado, el restablecimiento de la legitimidad fiscal en los diferentes niveles de gobierno llevaría mucho tiempo. En otras palabras, la que parecía ser una ventaja de los estados sobre el erario central, a menudo fue también su debilidad. En contrapartida, la reducida soberanía tributaria del gobierno nacional redujo su confrontación con la ciudadanía, es decir, que la tarea de reconstruir la nueva legitimidad fiscal recayó principalmente sobre los gobiernos estatales.

Si bien el pacto fiscal de 1824 supuso un fortalecimiento constitucional de la administración central, no significa que su legitimidad haya quedado afianzada. Los cuestionamientos al ejercicio del gasto y la resistencia a cumplir cabalmente con el contingente estuvieron presentes. A partir de 1832 se volvieron más intensos. En 1833-1834 incluso se intentó reformar el pacto fiscal para aumentar las prerrogativas de los gobiernos locales a costa del nacional. Por otro lado, el mandato constitucional que autorizaba al Ejecutivo a intervenir las rentas de los gobiernos de los estados en caso de falta de pago por concepto del contingente y venta de tabaco en rama no pudo ser ejercido. Tampoco se pudo hacer efectiva la facultad del Congreso general para imponer contribuciones en casos de necesidad. En ambos casos la oposición de los gobiernos locales fue férrea, de modo que, pese a la disposición constitucional, la esfera jurisdiccional de los primeros se fue afianzando hasta constituirse en un principio intocable. Cualquier proyecto hacendario que buscara proveer al erario nacional de los tan deseados recursos a costa de los gobiernos o de los ciudadanos de los estados fue rechazado categóricamente. Sólo hasta que el vínculo entre los gobiernos locales y sus ciudadanos se quebró fue posible instaurar una república centralista, ruptura que quizá obedeció a un incremento de la presión fiscal de los erarios estatales sobre sus habitantes, de modo que éstos buscaron el apoyo del gobierno nacional, probablemente con la esperanza de que aligerara su carga fiscal. Si los gobiernos estatales regateaban la legitimidad a la Hacienda nacional, sus ciudadanos se las negaban a ellos. Sin embargo, la inflexión hacia una república centralista en 1835 dejó en claro que la cuestión hacendaria no tenía que ver sólo con la estructura constitucional, pues no resolvió la reticencia de los contribuyentes a pagar ni la de los gobiernos locales a permitir una mayor intromisión de la administración central en sus territorios.

La incapacidad de la administración nacional de hacer efectivo el cobro total del contingente y del valor de la rama de tabaco vendida a los estados, evidencia su relativa debilidad pero no necesariamente la fortaleza fiscal de éstos. De hecho en muchos casos exhibe precisamente lo contrario: la imposibilidad financiera de los erarios estatales para cumplir con esta obligación, más que una falta de voluntad. Este fenómeno refleja la fragilidad del Estado nacional en su conjunto, es decir, de todas las instituciones de gobierno ubicadas tanto en el ámbito federal como local.

La incompleta recaudación del contingente, en especial entre 1832 y 1835, no se puede atribuir a la estructura constitucional, debido a que el gobierno central tenía las facultades legales para hacer valer su autoridad. El

problema era que las relaciones de poder fácticas que sostenía con los gobiernos estatales hacían casi imposible poner en práctica esas prerrogativas. En otras palabras, las dificultades para ampliar la potestad tributaria del gobierno central no obedecían a un impedimento legal, sino a las limitaciones políticas y militares ante los estados. Además, reiteramos, tal parece que a veces la ausencia del pago de las cuotas no obedeció a una falta de voluntad de los gobiernos locales, sino a una restricción financiera.

El estanco del tabaco, que debió haber sido otro de los soportes del erario nacional, falló debido a la falta de recursos financieros para el pago de los cosecheros. A partir de ahí se desprendieron algunas secuelas que dieron forma a un círculo vicioso: si la Hacienda nacional no pagaba la cosecha, tampoco podía abastecer a los gobiernos de los estados; los cosecheros se veían forzados a vender su producto a los contrabandistas, quienes satisfacían la demanda en casi todo el territorio nacional. Por tanto, la mayoría de los gobiernos estatales también tenía dificultades para vender su tabaco y para pagar al erario central. Resulta difícil creer que el asunto toral de la falta de recursos se hubiera resuelto con la centralización del monopolio en manos de la administración central como estaba antes de 1810, pues como se apuntó, tal parece que la administración del estanco por parte de los gobiernos estatales, salvo algunas excepciones, también fracasó. De igual modo, es poco probable que la extinción absoluta y generalizada del estanco, acompañada de un impuesto a la producción y comercio del tabaco, hubiera arrojado mejores resultados debido a la incapacidad del gobierno central para recaudar impuestos internos más allá del valle de México. Además, un esquema de esa naturaleza habría provocado serias tensiones con los gobiernos estatales, escenario que se esbozó cada vez que la propuesta fue presentada en el Congreso General. El éxito de la empresa en la época colonial obedeció a que la Hacienda novohispana no tenía necesidad —ni tampoco estaba facultada para ello— de echar mano de los recursos del estanco, los cuales iban directamente a la metrópoli, es decir, a Madrid. Asimismo, existía una administración propia e independiente de los demás ramos hacendarios. Las urgencias del erario nacional hicieron impensable dotar de autonomía administrativa al monopolio después de 1824. Pero aun si así hubiera ocurrido, parecía muy difícil que la renta generara recursos suficientes para cubrir la deuda, de monto impreciso aunque millonaria, acumulada a partir de 1810 con los cultivadores. Al final el Congreso General, para garantizar el abasto de la hoja en todo el país, prefirió adjudicar el control del estanco a una empresa a cambio de una modesta cantidad para el erario central.

El monto de los ingresos arancelarios, a diferencia del contingente y el estanco del tabaco, rebasó significativamente los cálculos de los constituyentes de 1824. Como es bien sabido, se constituyeron por mucho en el principal sostén del erario nacional; sin embargo, este desempeño positivo no parece que haya estado relacionado de manera importante con el diseño institucional de los aranceles ni con las variaciones en la legislación. Según las evidencias aquí presentadas, después de la creación del derecho de internación en 1824, no hubo cambios sustanciales en la política arancelaria durante el resto del periodo de la primera república federal. Esto sugiere que el aumento entre 1830 y 1835, probablemente obedeció a la dinámica de los mercados interno y externo, presunción que abona la hipótesis de algunos historiadores de que la economía nacional comenzaba a mostrar síntomas de recuperación para principios de la década de 1830. Este crecimiento explica por qué los ingresos totales de la Hacienda nacional aumentaron a pesar de las turbulencias políticas de esos años. De hecho, a pesar de que era común durante las revueltas internas e intromisiones extranjeras que se alterara la recaudación arancelaria, no se detuvo su tendencia al alza. La inestabilidad política tuvo un impacto mayor sobre las fuentes internas de ingresos que, como se demostró, no eran muy significativas para el erario nacional. De ahí que aventuremos la hipótesis de que dicho desorden afectó sobre todo a los erarios estatales que dependían de la fiscalidad interior, suposición que cuadra con los indicios de que la mayoría de ellos entró en bancarrota a partir de 1832, aunque algunos ya estaban en esa condición desde antes.

Es verdad que la inestabilidad política del primer quinquenio de la década de 1830 no frenó el crecimiento de los ingresos ordinarios, pero sí afectó sustancialmente el gasto y en consecuencia agravó los desequilibrios presupuestarios. El gasto militar aumentó, aunque siempre dentro del margen previsto, pero creció aún más el costo de la deuda pública, erogación insoslayable si se quería convencer a los agiotistas de continuar financiando el erario nacional. La conclusión metodológica en este sentido es que el gasto debe ser incorporado en los análisis sobre la política y las finanzas públicas de estos años y los posteriores.

Esta investigación puso en relieve también la crucial importancia del Distrito Federal como fuente de recursos para la Hacienda nacional. Era el único territorio sobre el cual el gobierno central ejercía una soberanía tributaria más o menos plena y sus habitantes los únicos sobre los cuales tenía potestad fiscal. La consecuencia fue que éstos sufrieron una carga mucho mayor a la que tuvieron que soportar los contribuyentes del resto del país. Sin duda los mexicanos

que más concurrieron al sostenimiento de la administración central y del Estado en su conjunto fueron los pobladores del Distrito Federal; probablemente no sólo durante la primera república federal, sino en todo el siglo XIX.

Como se ha insistido, el gasto rebasó los cálculos de los legisladores que diseñaron el pacto federal y se convirtió en la razón fundamental de los desajustes presupuestarios. El carácter desequilibrante de la deuda pública acompañó al país desde el momento mismo en el que se pactó la independencia. Los primeros gobiernos fueron víctimas de las expectativas que la independencia había generado. No sólo por ofrecer la supresión de los supuestos rasgos tiránicos del régimen español, sino también por asumir como propia la deuda que la Corona española había adquirido con el poderoso estamento mercantil novohispano. Por otro lado, en aquel año no había claridad sobre el monto de los gastos y se sobreestimó la capacidad recaudatoria del gobierno y la productividad del sistema económico.

El ejército absorbió casi la totalidad de los recursos de la Hacienda imperial entre 1821 y 1823. Durante la existencia de la primera república federal éste consumió en promedio alrededor de dos terceras partes de los recursos disponibles, sin duda un porcentaje sumamente alto, aunque se conservó dentro de los límites estimados por los constituyentes en 1824. Se mantuvo dentro de ese margen incluso en los momentos en que los gobiernos nacionales tuvieron que aumentar las erogaciones para enfrentar sublevaciones internas y la invasión española. Recordemos que los legisladores que elaboraron el pacto federal no hicieron sus cálculos pensando en un escenario de guerra. Este hecho sugiere que en realidad las cifras proyectadas en 1824 estuvieron por arriba de lo que requería el ejército nacional en tiempos de paz, es decir, que quizá en un contexto de mayor estabilidad, dichas erogaciones se pudieran haber reducido. La sobrestimación del gasto militar se explica por el enorme peso político del ejército a partir de 1821, que primero proporcionó un apoyo decidido a Iturbide y luego sería pieza fundamental para su caída y la transición hacia la república. De cualquier modo, insistimos, las erogaciones militares de la administración central se ajustaron al presupuesto de 1824. Por consiguiente, no pueden considerarse como las únicas responsables del desbordamiento del gasto.

La deuda colonial fue para la Hacienda pública mexicana una herencia tan nociva como la desorganización de la estructura recaudatoria y el imaginario antifiscal. Sin duda fue un costo demasiado elevado por el apoyo del estamento mercantil a la independencia nacional, aunque quizá el problema mayor resida en el hecho de que su presencia no fue considerada al momento

de diseñar el acuerdo hacendario entre la administración central y los gobiernos locales. Por alguna razón que no fue posible elucidar, el tema quedó fuera de las discusiones. Por consiguiente, no se consideró que el gobierno nacional tendría que hacer frente al compromiso con los acreedores. Es verdad que el monto de la deuda era impreciso, pero es poco probable que haya sido el motivo por el cual el tema fue soslayado. Es más dable suponer que la omisión obedeció al deseo no declarado de los grupos de interés regional que imperaron en las negociaciones de evadir dicho compromiso con los grandes comerciantes asentados sobre todo en la Ciudad de México. Este grupo social parece haberse desdibujado desde el punto de vista político entre 1824 y 1828. Sólo cuando los ingresos ordinarios fueron insuficientes para cubrir las necesidades cotidianas y urgentes de la administración pública y se agotaron los recursos de los dos préstamos ingleses, los agiotistas surgieron como la única alternativa inmediata para equilibrar los desajustes presupuestarios. A partir de ahí la deuda interna y los déficits fueron en ascenso.

Los agiotistas, nacionales y extranjeros, sangraron profusa y constantemente a las arcas del erario, pero también aliviaron las urgencias del momento. Socorrieron con ventajosos acuerdos al gobierno nacional cada vez que requería cubrir los gastos indispensables para evitar el derrumbe de la endeble administración. A cambio reclamaron una creciente participación en los ingresos arancelarios, que de hecho ya estaban comprometidos para ese fin, de manera que el gobierno nacional no podía disponer plenamente de ellos. En las memorias de Hacienda los ingresos arancelarios se registraban para efectos contables, pero a menudo ni siquiera llegaban a la Tesorería General, pues se entregaban a los agiotistas directamente en las aduanas. De este modo se anularon las ventajas del aumento de la recaudación. Surgió así a partir de 1830 la paradoja de que entre más se recaudaba mayor era el déficit público. El aumento de los ingresos implicaba destinar mayores recursos al pago de la deuda interna, hecho que a su vez obligaba al gobierno a contratar nuevos empréstitos para cubrir las necesidades del aparato administrativo. Este escenario permite concluir que el acceso al mercado interno de capitales sólo fue posible gracias al buen desempeño de los aranceles y en menor medida de los ingreso de la aduana de la Ciudad de México, que sirvieron como garantía ante los acreedores del erario nacional. Es verdad que los ingresos arancelarios no fueron suficientes para cubrir los déficits ni proporcionaron los recursos que los ministros de Hacienda hubieran deseado, pero aportaron una suma mayor a la estimada por los constituyentes de 1824. De ahí que en mi opinión, a diferencia de lo dicho por otros historiadores y a semejanza de la pers-

pectiva de algunos observadores de la época, tales ingresos sean la clave para entender la supervivencia de la administración central. Sin ellos los agiotistas no habrían accedido a socorrer al erario.

A pesar del rol depredador de los agiotistas, es importante subrayar su papel como pilares de un erario en permanente déficit, tal como lo observaron Barbara Tenenbaum y Marcello Carmagnani. La presencia de los capitales que pusieron a disposición de la administración nacional obliga a matizar la idea de una penuria sin fin, presente en el discurso político de la época y en la historiografía decimonónica y reciente. No obstante, no puede disociarse de la recaudación arancelaria. Dicho con otras palabras, los ritmos de la penuria financiera estuvieron condicionados en gran medida por el acceso al crédito público, al desempeño de los aranceles y en menor medida a los ingresos del Distrito Federal. Los desbalances en el presupuesto no necesariamente supusieron un estado uniforme de penuria, sino que ésta tuvo sus ciclos. Para el periodo que aquí se ha analizado se pudieron identificar tres momentos de penuria extrema: 1821-1823, 1828-1829 y 1833, es decir, durante aquellos años en los que por diversas razones los respectivos gobiernos no gozaron del apoyo del estamento mercantil. El resto del tiempo, la Hacienda tuvo acceso a préstamos tanto externos como internos, aunque a cambio se tuvieron que pagar altos costos financieros y políticos. Expresado de otra manera, la penuria durante el primer federalismo y seguramente durante los años posteriores está llena de matices y grados, e incluso hay momentos en que desapareció, aunque más tarde regresara con mayor profundidad.

El gobierno liberal de 1833-1834, consciente de que la deuda pública era el reto mayor para la política hacendaria, intentó revertir la dependencia de los agiotistas mediante la radical medida de nacionalizar los bienes de la Iglesia católica, pero como el proyecto tenía un fuerte componente político e ideológico generó un rechazo tal que impidió su materialización. Para 1834 parecía que la Hacienda nacional no tenía alternativas para superar este escollo. Pese a todo, sin los agiotistas y el estamento mercantil, que a menudo es difícil diferenciar, el gobierno central mexicano quizá habría enfrentado retos mayores a los que encaró en aquellos difíciles años. Dicho de manera diferente, no pagar la deuda interna habría implicado el desmoronamiento de la administración central y, como argumentaron algunos políticos y publicistas, quizá de la república misma. Algunos más lo expresarían de otra forma: la existencia de la república dependía del rumbo que siguieran los aranceles. En realidad estaban hablando de un mismo fenómeno aunque visto desde dos perspectivas complementarias.

La dimensión fiscal de la transición del federalismo al centralismo en 1835 no es muy clara. Los partidarios del centralismo entre 1824 y 1833, si existieron, guardaron silencio. El adjetivo se usó a menudo para descalificar a los postulantes de cualquier proyecto que buscara reducir la autonomía de los gobiernos estatales, aunque no pretendieran implantar el centralismo. Las administraciones de Guerrero, Bustamante, Gómez Farías y Santa Anna, fueron acusadas sucesiva e infundadamente por algunos sectores políticos de pretender establecer el centralismo. El federalismo se había convertido en un dogma que nadie se atrevía a impugnar. El escenario cambió en 1834 cuando aparecieron opiniones, muchas provenientes de los ayuntamientos, expresando su preferencia por el centralismo. La postura de éstos no parece haber obedecido a la intención de resolver los desequilibrios presupuestarios del gobierno nacional, es decir, que la adopción del centralismo no tuvo como finalidad primordial el fortalecimiento financiero de la administración central, aunque posteriormente algunos hayan creído que podría avanzarse en ese sentido.

Si el apoyo al centralismo tuvo un motivo fiscal, además del político ya descrito por la historiografía, debe buscarse en las relaciones entre los ayuntamientos y los gobiernos de los estados. Si la hipótesis de la existencia de una crisis generalizada de los erarios estatales a partir de 1832 se confirmara, significaría también un incremento de la carga y presión fiscal de los gobiernos locales sobre los contribuyentes. Tendría así fundamento la queja del ayuntamiento de Orizaba de que estaba siendo expoliado por su gobierno estatal a grado tal que prefería ser declarado territorio federal o suscribir la adopción de la república central. Si la pérdida de potestad sobre la fiscalidad interior, con excepción del distrito y territorios federales, privó al gobierno central de recursos, también es verdad que lo preservó con relativo éxito de la animadversión de los contribuyentes que dirigieron su malestar hacia sus gobiernos estatales. Quizá esa sea una de las claves para comprender la inflexión hacia la república central.

Por consiguiente, el fracaso de la mayoría de los erarios estatales tal vez debería buscarse en la dinámica interna de cada entidad, la situación económica del país o del contexto internacional. Quizá descubriríamos que el enorme peso del contingente para la mayoría de las haciendas públicas estatales provino sobre todo de una subrecaudación local producto de la precariedad administrativa de dichos gobiernos y de una incapacidad para constituir su legitimidad fiscal ante los ciudadanos organizados en torno a los ayuntamientos, no de una sobretasación impuesta en 1824. Esperemos que futuras investigaciones ofrezcan una respuesta más contundente.

La adopción del centralismo se facilitó porque, a diferencia de 1824, se había quebrado el relativo consenso entre los estados acerca de la bondad del federalismo. Al mismo tiempo, el optimismo de aquel año había sido reemplazado por un enorme desencanto con la estructura constitucional, a la que muchos responsabilizaban no sólo por el estado de la Hacienda pública, sino por el de la economía y la política nacional. No fueron pocos quienes creyeron que el federalismo había sido un error que debía ser enmendado. La experiencia posterior demostraría que el problema era de otra índole. Independientemente del modelo constitucional, mientras no se incrementara el grado de legitimidad fiscal de los gobiernos en sus distintos niveles territoriales y se redujera significativamente la abultada deuda pública, sería muy difícil equilibrar el presupuesto hacendario nacional. Para ello tendrían que transcurrir varias décadas después de 1836.

SIGLAS Y REFERENCIAS

AGN Archivo General de la Nación de México
HPCM Historia Parlamentaria de los Congresos Mexicanos

HEMEROGRAFÍA

Diario del gobierno de los Estados Unidos Mexicanos
El Águila Mexicana
El Amigo del Pueblo. Periódico mexicano, científico, de política y comercio
El Atleta
El Censor, Unión, Paz y Libertad
El Correo de la federación mexicana
El Farol. Periódico semanario de la Puebla de los Ángeles en el Imperio mexicano
El Federalista
El Fénix de la libertad
El Mercurio
El Sol
El Telégrafo. Periódico Oficial del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos
El Yucateco ó amigo del Pueblo
Gaceta del Gobierno Supremo de la Federación Mexicana
Gaceta Diaria de México
Indicador Federal. Diario Político, Económico y Literario de México
La Gaceta del Gobierno Imperial de México
La Gaceta Imperial de México
La Oposición
Registro oficial del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos
Voz de la Patria

FOLLETERÍA

Alamán, Lucas

Memoria de la Secretaría del Estado y Despacho de Relaciones Interiores y Exteriores, México, Imprenta del Águila, 1832.

Arrillaga, Francisco

Memoria que el secretario de Estado y del Despacho de Hacienda presentó al Soberano Congreso Constituyente sobre los ramos del ministerio a su cargo, leída en la sesión del 12 de noviembre de 1823, impresa de orden del mismo Soberano Congreso, México, Imprenta del Supremo Gobierno en Palacio, 1823.

Breves reflexiones sobre el dictamen de la Comisión de Hacienda, sobre el estanco del tabaco, México, Imprenta de las Escalerillas, a cargo del ciudadano Agustín Guiol, 1831.

Colección de los decretos y circulares expedidos por el Gobierno del Estado. Desde agosto de 1824 hasta el 30 de diciembre de 1830, Monterrey, Tipografía del Gobierno, 1895.

Colección de los decretos, circulares y órdenes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Jalisco, vol. IV, Guadalajara, Jalisco, Tipología de Pérez Lete, 1876.

Colección de decretos y órdenes del Congreso Constituyente del Estado de Querétaro desde el 15 de agosto hasta el mismo mes de 1830, México, Imprenta de Galván, 1830.

Dictamen de la Comisión de Hacienda del H. Congreso de Querétaro en favor de la continuación de la renta del tabaco, Querétaro, Imprenta del ciudadano Rafael Escandón, 1830.

Dictamen de la Comisión de Hacienda sobre una contribución predial, México, Imprenta Imperial, 1822.

Dictamen de la Comisión de sistema de Hacienda sobre clasificación de rentas generales de la federación y particulares de los estados, leído en sesión pública del Soberano Congreso, quien lo mandó imprimir, México, Imprenta del Supremo Gobierno en Palacio, 1824.

Dictamen de la Comisión especial de la Cámara de Senadores, sobre cambio de la forma de gobierno y voto particular del Sr. Couto, México, Imprenta del Águila, dirigida por José Ximeno, 1835.

Dictamen de la Comisión Inspectora de la cámara de representantes del Congreso General sobre el presupuesto de ingresos, respectivos al año económico comprensivo desde el 1º de julio de 1827 hasta fin de junio de 1828,

México, Imprenta de la Ex-inquisición a cargo de Manuel Ximeno, 1827.

Dictamen de la Comisión ordinaria de Hacienda sobre la instancia que hacen los individuos de las secretarías de Estado para que se les exonere del descuento que sufren conforme al Soberano decreto de 11 de marzo último, México, Oficina de D. José María Ramos Palomera, 1822.

Dictamen de la Comisión primera de Hacienda de la cámara de representantes del Congreso General, sobre arreglo de la renta del tabaco, México, Imprenta del correo dirigida por el C. José María Alva, 1828.

Dictamen de las comisiones de Hacienda y Comercio reunidas, sobre préstamos forzosos y arbitrios para subrogarlos, 15 de marzo de 1822, México, Imprenta de Mariano Ontiveros, 1822.

Dictamen de las Comisiones de Hacienda y Legislación del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Puebla sobre la Ley del Congreso General de 23 de mayo del presente año, Puebla, Imprenta del Gobierno a cargo del Ciudadano Mariano Grijalva, calle del Hospicio, 1829.

Dictamen de las comisiones unidas de Hacienda y Comercio sobre prohibiciones de efectos, México, Imprenta del Supremo Gobierno en Palacio, 1824.

Dictamen presentado al Congreso de Jalisco por su Comisión de Hacienda sobre el que dio al Congreso General su Comisión del mismo ramo acerca de clasificación de rentas generales y particulares de la federación mejicana, Guadalajara, Imprenta del C. Urbano San Román, 1824.

Dictamen presentado al Exmo. Señor Vice-presidente del Supremo Poder Ejecutivo, por el oficial mayor encargado de la secretaría de Hacienda [Juan José del Corral], *sobre el cumplimiento de la ley de 7 de diciembre de 1833, y en uso de la autorización que concede al Gobierno la de 27 del mismo, para arreglar la amortización de órdenes emitidas sobre las Aduanas marítimas*, México, Imprenta del Águila, dirigida por José Ximeno, 1834.

Dictamen que sobre la renta del tabaco ha presentado al soberano congreso, la Comisión especial encargada de hacer el análisis de la memoria del ministro de Hacienda, leída en la Sesión de 12 de noviembre, México, Imprenta del Supremo Gobierno en Palacio, 1823.

Dictamen sobre reformas del arancel general presentado al Congreso por sus comisiones de Hacienda y comercio unidas, México, Imprenta del Supremo Gobierno en Palacio, 1824.

Dictamen sobre varias medidas relativas a la organización de la Hacienda pública presentado por la Comisión de este ramo al congreso constituyente de

los Estados Unidos Mexicanos, México, Imprenta del Supremo Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos en Palacio, 1824.

Esteva, José Ignacio

Manifiesto de la Administración y progresos de los ramos de la Hacienda federal mexicana desde agosto de 1824 a diciembre de 1826, México, Imprenta del Supremo Gobierno en Palacio, 1827.

Exposición documentada que José María Bocanegra, Secretario de Estado y del Despacho de Hacienda leyó en la Cámara de Diputados el día 19 de noviembre de 1833 a consecuencia del acuerdo de la misma del día 15 del propio mes, sobre dar cuenta con los contratos celebrados en los tres últimos meses, México, Impreso por Juan Ojeda, Puente de Palacio y Flamencos, núm. 1, 1833.

Exposición al Soberano Congreso mexicano sobre el estado de la Hacienda pública y conducta del ciudadano Antonio de Medina en el tiempo que fue a su cargo el ministerio, México, Imprenta del Águila, dirigida por José Ximeno, 29 de septiembre de 1823.

Humilde insinuación de un mexicano sobre papel moneda, México, Imprenta de Don Mariano Ontiveros, 1822.

Iniciativa que la legislatura de Querétaro dirigió a la Cámara de Senadores del Congreso General para que se sirva desaprobar el acuerdo de la de diputados sobre la nueva organización y prorrateo del contingente de los Estados, Querétaro, Imprenta del Ciudadano Rafael Escandón, 6 de marzo de 1830.

Iniciativa que el Honorable Congreso del Estado de México dirige a la Cámara de Senadores de la Unión pidiendo que no apruebe en cuanto a este Estado el acuerdo de la de diputados, relativo a imponer un 40 por 100 sobre las rentas de todos los de la federación, Toluca, Imprenta del Gobierno dirigida por el C. Juan Matute y González, 1830.

Iniciativa que el Honorable Congreso del Estado de México dirige a las Cámaras de la Unión, pidiendo la derogación del art. 11 de la ley de 15 de febrero [en realidad 11 de febrero] que deja subsistente 1º del decreto de 6 de noviembre de 1829…, Toluca, Imprenta del Gobierno del Estado a cargo del ciudadano Juan Matute y González, 1831.

Facio, José Antonio

Memoria del secretario de estado y del despacho de la guerra, presentada a las cámaras el 16 de marzo de 1830, México, Imprenta del Águila, dirigida por José Ximeno, calle de las Medinas, núm. 6, 1830.

Manifestación que Manuel Prieto y José Mariano Campos tienen el honor de emitir para las bases sobre que se debe fundar el nuevo estanco de tabacos, Ciudad de México, 1837.

Medina, Antonio de

Exposición al Soberano Congreso Mexicano sobre el Estado del Erario Público y conducta del ciudadano…, s.p.i., México, 1823.

Memoria provisional presentada al soberano congreso por el Ministerio de Hacienda [a cargo de Antonio Medina]*, en 2 de junio de 1822*, México, Imprenta nacional del Supremo Gobierno, en Palacio, 1822.

Memoria que el ministro de Hacienda [Rafael Pérez Maldonado] *presenta al soberano congreso sobre el estado del erario*, México, Oficina de D. Alejandro Valdés, 1822.

Memoria que el secretario de Estado y del despacho de Hacienda presentó al soberano congreso constituyente…, México, Imprenta del Supremo Gobierno, 1823.

Memoria sobre reformas del arancel mercantil que presenta el secretario de Hacienda al soberano congreso constituyente, leída en sesión del 13 de enero de 1824; y mandada imprimir por su soberanía, México, Imprenta del Supremo Gobierno, 1824.

Nogarao

Parabién a los señores comerciantes, Imprenta de Don Mariano Ontiveros, México, 1821.

Parrés, José Joaquín

Memoria del secretario de Estado y del despacho de la Guerra, presentada a las cámaras el día 26 de abril de 1833, México, Imprenta del Águila, dirigida por José Ximeno, calle de Medinas, núm. 6, 1833.

Posteriores reflexiones sobre la abolición o conservación del estanco del tabaco, México, Imprenta del Águila dirigida por José Ximeno, 1831.

Prieto, Vicente

Manifiesto que el General Vicente Prieto hace de la importancia y ventajas que la renta del tabaco debe producir a favor del erario público, y de innumerables empleados y personas particulares, México, impreso por Ignacio Cumplido, 1836.

Proyecto de ley sobre restablecimiento del estanco del tabaco, presentado al Congreso General por la Comisión respectiva, México, Impreso por J. M F. de Lara, 1836.

Proyecto del Plan de Hacienda para el año económico de 1823, presentado por su Comisión y leído en la sesión extraordinaria del 6 del presente mes [de diciembre], México, Oficina del Sr. Alejandro Valdés, 1822.

Proyecto sobre un establecimiento de papel moneda, México, Oficina de José María R… [ilegible], 1822.

Recopilación de leyes, reglamentos, decretos y circulares expedidos en el estado de Michoacán formada y anotada por Amador Corominas, Morelia, Imprenta de Arago, 1876, vol. IV, pp. 43-47.

Reflexiones acerca de los cálculos y puntos principales que contiene la memoria presentada al soberano congreso mexicano por la Comisión de Hacienda sobre la renta del tabaco, México, Imprenta de D. Mariano… [ilegible], 1822

Reglamento para la dirección general de rentas, San Luis Potosí, Imprenta del Estado, 1831.

Reseña histórica de la renta del tabaco tomada desde la época del Conde de Revillagigedo, México, Imprenta de Rafael Escandón, 1850.

Voto particular del señor diputado D. Francisco Tagle [*sic*] *sobre nuevo arreglo del contingente a los estados*, México, Imprenta del Águila dirigida por José Ximeno, 1831.

BIBLIOGRAFÍA

Aboites, Luis y Luis Jáuregui (coords.)
Penuria sin fin. Historia de los impuestos en México, siglos XVIII-XX, México, Instituto Mora, 2005.

Aguilar, Gustavo F.
Los presupuestos mexicanos, desde los tiempos de la colonia hasta nuestros días, México, Secretaría de Hacienda, 1947.

Aguirre Lozano, Zarina Estela y Karina Motas Palmas
'Astucia y reflexión para librar la ocasión'. Los contrabandistas de tabaco en Jalisco. 1824-1856, tesis de licenciatura en Historia, Universidad de Guadalajara-FF y L, 2003.

Alamán, Lucas
Documentos diversos, inéditos y muy raros, Rafael Aguayo Spenser (comp.), vol. 4, México, Jus, 1945-1947.

__________, *Historia de México, desde los primeros movimientos que prepararon su independencia en el año de 1808 hasta la época presente*, México, Instituto Cultural Helénico, FCE, 1985, 5 vols.

Alexander Rodríguez, Linda
The Search for Public Policy: Regional Politics and Government Finances in Ecuador, 1830-1940, Berkeley, University of California Press, 1985.

____________________, *Pensamiento Fiscal Ecuatoriano 1830-1930*, Ecuador, Banco Central del Ecuador, Corporación Editora Nacional, 1996.

Andrews, Catherine
Entre la espada y la Constitución: el general Anastasio Bustamante, 1780-1853, Ciudad Victoria, Universidad Autónoma de Tamaulipas, Congreso del Estado de Tamaulipas, LX Legislatura, 2008.

Anna, Timothy
El imperio de Iturbide, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, Alianza Editorial, 1991.

Annino, Antonio
"Otras naciones: sincretismo político en el México decimonónico",

en François-Xavier Guerra y Mónica Quijano (coords.), *Imaginar la nación,* Bunster, LitHamburg, 1994, pp. 220-255.

Archer, Christon

"Los dineros de la insurgencia", en Carlos Herrejón P. (comp.), *Repaso de la independencia*, Zamora, El Colegio de Michoacán, 1985.

Arroyo García, Israel

La arquitectura del Estado mexicano: formas de gobierno, representación política y ciudadanía, 1821-1857, México, Instituto Mora, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 2011.

________________, "México: proporcionalidad en el contingente y formas de gobierno, 1824-1857", en Luis Jáuregui (coord.), *De riqueza e inequidad. El problema de las contribuciones directas en América Latina, siglo XIX*, México, Instituto Mora, 2006, pp. 149-182.

Ávila Rueda, Alfredo,

"Para la libertad. Los republicanos en tiempos del Imperio", 1821-1823, México, UNAM/IIH, 2004.

________________, "La presidencia de Vicente Guerrero", en Will Fowler (coord.), *Gobernantes mexicanos*, tomo I, México, FCE, 2008, pp. 77-96.

Bazant, Jan

Historia de la deuda exterior de México (1823-1946), México, El Colegio de México, 1968.

Bellingeri, Marco

"El tributo de los indios y el estado de los criollos. Las obvenciones eclesiásticas en Yucatán en el siglo XIX", en Othón Baños Ramírez (ed.), *Sociedad, estructura agraria y Estado en Yucatán,* Mérida, Universidad Autónoma de Yucatán, 1990.

Benson, Nettie Lee

"The Plan of Casa Mata", *Hispanic American Historical Review,* XXV, febrero de 1945, pp. 45-56.

Bernecker, Walter

"Industria *versus* comercio: ¿orientación hacia el interior o hacia el exterior?, en Aurora Gómez-Galvarriato (coord.), *La industria textil en México,* México, Instituto Mora, El Colegio de Michoacán, El Colegio de México, UNAM-IIH, 1999, pp. 114-141.

______________, "El poder de los débiles: acerca del debate sobre el desarrollo 'dependiente' de México en el siglo XIX", *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 2, Abril-junio de 1989, pp. 377-411.

Bocanegra, José María
Memorias para la historia de México independiente, México, Comisión Nacional para las Celebraciones del 175 Aniversario de la Independencia Nacional y 75 Aniversario de la Revolución Mexicana, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1985, 2 tomos.

Bordo, Michel D., y Roberto Cortés Conde
Transferring Wealth and Power from the Old to the New World: Monetary and Fiscal Institutions in the 17th Through the 19th Century, Cambridge (Reino Unido), Nueva York, Cambridge University Press, 2001.

Bottcher, Nikolaus y Bern Hausberger (eds.)
Dinero y negocios en la historia de América Latina, Fráncfort, Madrid, Ververt-Iberoamericana, 2000.

Canudas Sandoval, Enrique
La venas de plata en la historia de México. Síntesis de historia económica, vol. II, México, Utopía, Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, 2005.

Cárdenas, Enrique
Cuando se originó el atraso económico de México. La economía mexicana en el largo siglo XIX, 1780-1920, Madrid, Fundación José Ortega y Gasset, 2003.

Carmagnani, Marcello
"Finanzas y Estado en México, 1820-1880", en Luis Jáuregui y José Antonio Serrano (coords.), *Las finanzas públicas en los siglos XVIII-XIX*, México, Instituto Mora, Colegio de Michoacán, El Colegio de México, UNAM-Facultad de Economía, 1998, pp. 131-177 [1ª edición en italiano de 1982 y en español en 1983].

_________________, "Las experiencias regionales de reforma fiscal: un comentario", en Antonio, Ibarra, Luis Jáuregui y Ernest Sánchez Santiró (coords.), *Finanzas y política en el mundo Iberoamericano, México*, UNAM-Facultad de Economía, Instituto Mora, Universidad Autónoma del Estado de Morelos, 2001 pp. 381-389.

Castañeda Zavala, Jorge
"El contingente fiscal en la nueva nación mexicana, 1824-1861", en Carlos Marichal, y Daniela Marino (comps.), *De colonia a nación impuestos y política en México, 1750-1860,* México, El Colegio de México, 2001, pp. 135-188.

Chowning, Margaret
"Reevaluación de las perspectivas de ganancias en la agricultura mexicana del siglo XIX. Una perspectiva regional: Michoacán, 1810-1860", en Stephen Haber (comp.), *Cómo se rezagó la América Latina. Ensayos sobre las historias económicas de Brasil y México, 1800-1914,* México, FCE, 1999, pp. 213-254.

Coatsworth, John
Los orígenes del atraso. Nueve ensayos de historia económica en los siglos XVIII y XIX, México, Alianza Editorial Mexicana, 1990.

Corbett, Bárbara
"Soberanía, élite política y espacios regionales en San Luis Potosí (1824-1828)", *Secuencia. Revista de Historia y Ciencias Sociales*, núm. 15, (septiembre-diciembre de 1989), pp. 7-27.

______________, "La historia de la Hacienda pública en el Archivo Histórico del Estado de San Luis Potosí", *Boletín de Fuentes para la Historia Económica de México*, El Colegio de México, núm. 4 (mayo-agosto de 1991), pp. 19-24.

Cortés Conde, Roberto
Dinero, deuda y crisis: evolución fiscal y monetaria en la Argentina, 1862-1890, Buenos Aires, Editorial Sudamericana, Instituto Torcuato di Tella, 1989.

___________________ y George T. McCandless, "Argentina: From Colony to Nation: Fiscal and Monetary Experience of the Eighteenth and Nineteenth Centuries", en Michel D. Bordo y Roberto Cortés Conde, *Transferring Wealth and Power from the Old to the New World: Monetary and Fiscal Institutions in the 17th Through the 19th Century,* Cambridge (Reino Unido), Nueva York, Cambridge University Press, 2001, pp. 378-413.

Costeloe, Michel P.
La primera república federal de México (1824-1835). Un estudio de los partidos políticos en el México independiente, México, FCE, 1996.

_______________, *La república central en México, 1835-1846. "Hombres de bien" en la época de Santa Anna,* México, FCE, 2000.

Covarrubias, José Enrique
"El Banco Nacional de Amortización de la moneda de Cobre y la pugna por la renta del tabaco", en Leonor Ludlow y Jorge Silva Riquer (eds.), *Los negocios y las ganancias de la Colonia al México moderno*, México, UNAM-Instituto Mora, 1993, pp. 384-400.

Deans-Smith, Susan
"State Enterprise, Work, and Workers in Mexico: The Case of the Tobacco Monopoly, 1765-1850", en Kenneth J. Andrien y Lyman L. Johnson (eds.), *The Political Economy of Spanish America in the Age of revolution, 1750-1850*, Albuquerque, University of New México Press, 1994, pp. 63-93.
Deas, Malcolm
"The Fiscal Problems of Nineteenth-Century Colombia", Sobretiro de *Journal of Latin American Studies*, v. 14, part 2, noviembre de 1982.
Dublan, Manuel y José María Lozano,
"La legislación mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la Independencia de la República", México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tribunal Superior de Justicia del Estado de México, El Colegio de México, Escuela libre de derecho, 2004.
Estep, Raymond
Lorenzo de Zavala: profeta del liberalismo mexicano, México, Porrúa, 1952.
Gamboa Ramírez, Ricardo
"Las finanzas municipales de la Ciudad de México, 1800-1850", en Regina Hernández Franyuti, *La Ciudad de México en la primera mitad del siglo xix*, vol. 2, México, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 1994, pp. 11-63.
Garavaglia, Juan Carlos y Juan Carlos Grosso
"Estado borbónico y presión fiscal en la Nueva España, 1750-1821", en Annino *et al.*, *América Latina: del Estado colonial al Estado nación*, Turín, Franco Angeli Libri, 1987, pp. 78-97, 2 vols.
García Martínez, Leticia Dunay
La independencia en vilo: México y los proyectos españoles de reconquista (1822-1830), tesis de licenciatura, Universidad Autónoma de Tamaulipas, uamceh, 2009.
Gómez-Galvarriato, Aurora
"Fragilidad institucional y subdesarrollo: la industria textil mexicana en el siglo xix", en Aurora Gómez-Galvarriato (coord.), *La industria textil en México*, México, Instituto Mora, El Colegio de Michoacán, El Colegio de México, unam-iih, 1988, pp. 142-182.
Gootenberg, Paul
Caudillos y comerciantes: la formación económica del estado peruano,

1820-1860, Cuzco, Centro de Estudios Regionales Andinos Bartolomé de las Casas, 1997.

Guedea, Virginia
La insurgencia en el Departamento del Norte: los Llanos de Apam y la Sierra de Puebla, 1810-1816, México, UNAM-IIH, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 1996.

Hale, Charles
El liberalismo mexicano en la época de Mora, México, Siglo XXI, 1968.

Halpering Donghi, Tulio
Guerra y finanzas en los orígenes del Estado argentino (1791-1850), Buenos Aires, Editorial del Belgrano, 1982.

Hamnett, Brian
"Factores regionales en la desintegración del régimen colonial en la Nueva España: el federalismo de 1823-1824", en Inge Buisson *et al.*, *Problemas de la formación del Estado y de la nación en Hispanoamérica*, Colonia, Bohlau Verlag, 1984, pp. 305-317.

Hernández Palomo, Jesús
La renta del pulque en Nueva España, 1663-1810, Sevilla, Universidad de Sevilla, Escuela de Estudios Hispano-Americanos-Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 1979.

Historia parlamentaria de los congresos mexicanos, México, Miguel Ángel Porrúa, Cámara de Diputados-Instituto de Investigaciones Legislativas, Serie I, vol. II, tomos I-VI, 1997.

Ibarra, Antonio
"De la alcabala colonial a la contribución directa republicana. Cambio institucional y continuidad fiscal en una economía regional mexicana, Guadalajara 1778-1834", en Antonio Ibarra, Luis Jáuregui y Ernest Sánchez Santiró (coords.), *Finanzas y política en el mundo Iberoamericano*, México, UNAM-Facultad de Economía, Instituto Mora, Universidad Autónoma del Estado de Morelos, 2001 pp. 317-350.

____________, "Reforma y fiscalidad republicana en Jalisco: ingresos estatales, contribuciones directas y pacto federal, 1824-1835", en Luis Jáuregui y José Antonio Serrano Ortega (coords.), *Hacienda y Política. Las finanzas pública y los grupos de poder en la primera República Federal Mexicana*, México, Instituto Mora, El Colegio de Michoacán, 1998, pp. 133-174.

Ibarra Bellón, Araceli
El comercio y el poder en México, 1821-1864: la lucha por las fuentes

financieras entre el Estado central y las regiones, México, FCE, Universidad de Guadalajara, 1998.

Iracheta Cenecorta María del Pilar, Diana Birrichaga Gardida (comps.)
A la sombra de la primera república federal. El estado de México, 1824-1835, México, El Colegio Mexiquense, 1999.

Jaramillo Uribe, Jaime, Adolfo R. Maciel y Miguel M. Urrutia
"Continuities and Discontinuities in the Fiscal and Monetary Institutions of New Granada, 1783-1850", en Michel D. Bordoy Roberto Cortés Conde, *Transferring Wealth and Power from the Old to the New World: Monetary and Fiscal Institutions in the 17th Through the 19th Century,* Cambridge (Reino Unido), Nueva York, Cambridge University Press, 2001, pp. 414-452.

Jáuregui, Luis
"La primera organización de la Hacienda pública Federal en México, 1824-1829", en Luis Jáuregui y José Antonio Serrano Ortega (coords.*), Hacienda y Política. Las finanzas pública y los grupos de poder en la primera República Federal Mexicana*, México, Instituto Mora, El Colegio de Michoacán, 1998, pp. 226-264.

___________*, La Real Hacienda de Nueva España. Su administración en la época de los intendentes, 1786-1821*, México, UNAM, 1999.

___________, "Del intendente al comisario: la herencia novohispana en la administración fiscal mexicana", en Antonio Ibarra, Luis Jáuregui y Ernest Sánchez Santiró (coords.), *Finanzas y política en el mundo Iberoamericano, México*, UNAM-Facultad de Economía, Instituto Mora, Universidad Autónoma del Estado de Morelos, 2001, pp. 223-253.

___________, "El Plan de Casa Mata y el federalismo en Nuevo León, 1823", *Secuencia. Revista de Historia y Ciencias Sociales,* núm. 50, 2001, pp. 140-167.

___________, "Federalismo y centralismo: los percances de la Hacienda pública. 1821-1846", en Josefina Vázquez (coord.), *Gran Historia de México ilustrada*, México, Planeta DeAgostini, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes-Instituto Nacional de Antropología e Historia, 2001, 5 vols.

___________, "Control administrativo y crédito exterior bajo la administración de José Ignacio Esteva", en Leonor Ludlow (coord.), *Los secretarios de Hacienda y sus proyectos (1821-1933),* tomo I, México, UNAM, 2002, pp. 55-70.

___________, "Avances de la historia de las finanzas públicas, 1750-1850",

en Leonor Ludlow y Virginia Guedea (eds.), *El Historiador frente a la historia. Historia Económica en México,* México, UNAM-IIH, 2003, pp. 103-122.

___________, "Del mercantilismo al liberalismo: la transición fiscal en México de la colonia al periodo nacional", en *Crónica gráfica de los impuestos en México, siglos XVI-XX*, México, SHCP, 2003.

___________, "Vino viejo en odres nuevos. La historia fiscal en México", en *Historia Mexicana*, vol. 52, núm. 3, enero-marzo de 2003, pp. 725-771.

___________, "Los orígenes de un malestar crónico. Los ingresos y los gastos públicos de México, 1821-1855", en Luis Aboites y Luis Jáuregui (coords.), *Penuria sin fin. Historia de los impuestos en México, siglos XVIII-XX*, México, Instituto Mora, 2005, pp. 79-114.

Jiménez Codinach, Guadalupe, *et al.* (eds.)
Planes de la Nación mexicana, vol. 4, México, Senado de la República, El Colegio de México, 1987.

Kickza, John J.
"Historia demográfica mexicana del siglo XIX: evidencias y aproximaciones", en Elsa Malvido y Miguel Ángel Cuenya, *Demografía histórica de México: siglos XVI-XIX*, México, Instituto Mora, UAM, pp. 217-265.

Klein, Herbert S.
"Resultados del estudio de las finanzas coloniales y su significado para la historia fiscal republicana en el siglo XIX", en Luis Jáuregui y José Antonio Serrano Ortega (coords.), *Hacienda y Política. Las finanzas pública y los grupos de poder en la primera República Federal Mexicana*, México, Instituto Mora, El Colegio de Michoacán, 1998, pp. 317-352.

Landavazo Arias, Marco Antonio
La máscara de Fernando VII: discurso e imaginario monárquicos en una época de crisis: Nueva España, México, El Colegio de México, 2001.

Lerdo de Tejada, Miguel
México en 1856. El *comercio exterior desde la conquista*, Jalapa, Universidad Veracruzana, 1985.

Liévano Aguirre, Indalecio
Los grandes conflictos sociales y económicos de nuestra historia, Bogotá, Intermedio Editores, 2002.

Liher, Reinhard
"La deuda exterior de México y los *merchant bankers* británicos,

1821-1860", en Leonor Ludlow y Carlos Marichal (coords.), *Un siglo de deuda pública en México*, México, Instituto Mora, El Colegio de Michoacán, El Colegio de México, UNAM-IIH, 1998, pp. 25-52.

Ludlow, Leonor

"Élites y finanzas públicas durante la gestación del Estado independiente, 1821-1824", en Luis Jáuregui y José Antonio Serrano Ortega (coords.), *Hacienda y Política. Las finanzas públicas y los grupos de poder en la primera República Federal Mexicana,* México, Instituto Mora, El Colegio de Michoacán, 1998, pp. 79-114.

______________, "La primera emisión de papel moneda del imperio iturbidista: fundamentos y críticas (diciembre de 1822-enero de 1823)", en María del Pilar Martínez López-Cano y Leonor Ludlow, *Historia del pensamiento económico. Del mercantilismo al liberalismo*, México, Universidad Nacional Autónoma de México/Instituto de Investigaciones Históricas, Instituto de Investigaciones Doctor José María Luis Mora, 2007.

Macune, Charles W.

El estado de México y la Federación Mexicana, 1823-1835, México, FCE, 1978.

Marichal, Carlos

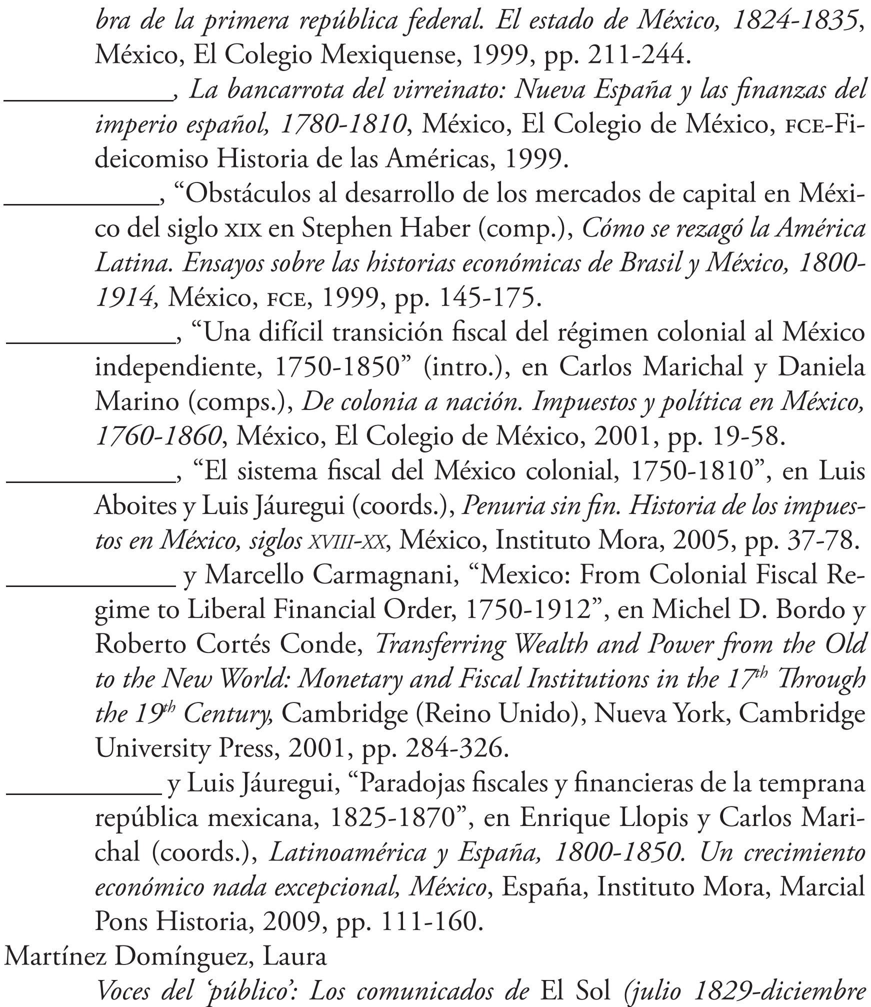
"Las guerras imperiales y los préstamos novohispanos, 1781-1804", *Historia Mexicana*, vol. 34, núm. 4, abril-junio de 1990, pp. 881-907.

______________, "La Hacienda pública del Estado de México desde la independencia hasta la república restaurada, 1824-1870", en Carlos Marichal, Manuel Miño y Paolo Riguzzi, *El primer siglo de la Hacienda pública del estado de México, 1824-1923*, Toluca, Gobierno del Estado de México, El Colegio Mexiquense, 1994, 3 vols.

______________, "Beneficios y costes fiscales del colonialismo. Las remesas americanas a España, 1760-1814", *Revista de Historia Económica*, vol. 15. núm. 3, 1997, pp. 475-505.

______________, "Las finanzas del estado de México en la temprana república: federalismo y centralismo", en Luis Jáuregui y José Antonio Serrano Ortega (coords.), *Hacienda y Política. Las finanzas pública y los grupos de poder en la primera República Federal Mexicana*, México, Instituto Mora, El Colegio de Michoacán, 1998, pp. 175-202.

______________, "La Hacienda pública del Estado de México desde la independencia hasta la república restaurada, 1824-1870", en Iracheta Cenecorta María del Pilar, Diana Birrichaga Gardia (comps.), *A la som-*



bra de la primera república federal. El estado de México, 1824-1835, México, El Colegio Mexiquense, 1999, pp. 211-244.

____________, *La bancarrota del virreinato: Nueva España y las finanzas del imperio español, 1780-1810*, México, El Colegio de México, FCE-Fideicomiso Historia de las Américas, 1999.

____________, "Obstáculos al desarrollo de los mercados de capital en México del siglo XIX en Stephen Haber (comp.), *Cómo se rezagó la América Latina. Ensayos sobre las historias económicas de Brasil y México, 1800-1914,* México, FCE, 1999, pp. 145-175.

____________, "Una difícil transición fiscal del régimen colonial al México independiente, 1750-1850" (intro.), en Carlos Marichal y Daniela Marino (comps.), *De colonia a nación. Impuestos y política en México, 1760-1860*, México, El Colegio de México, 2001, pp. 19-58.

____________, "El sistema fiscal del México colonial, 1750-1810", en Luis Aboites y Luis Jáuregui (coords.), *Penuria sin fin. Historia de los impuestos en México, siglos XVIII-XX*, México, Instituto Mora, 2005, pp. 37-78.

____________ y Marcello Carmagnani, "Mexico: From Colonial Fiscal Regime to Liberal Financial Order, 1750-1912", en Michel D. Bordo y Roberto Cortés Conde, *Transferring Wealth and Power from the Old to the New World: Monetary and Fiscal Institutions in the 17th Through the 19th Century,* Cambridge (Reino Unido), Nueva York, Cambridge University Press, 2001, pp. 284-326.

____________ y Luis Jáuregui, "Paradojas fiscales y financieras de la temprana república mexicana, 1825-1870", en Enrique Llopis y Carlos Marichal (coords.), *Latinoamérica y España, 1800-1850. Un crecimiento económico nada excepcional, México*, España, Instituto Mora, Marcial Pons Historia, 2009, pp. 111-160.

Martínez Domínguez, Laura

Voces del 'público': Los comunicados de El Sol *(julio 1829-diciembre 1832)*, tesis de licenciatura en historia, Universidad Autónoma del Estado de Morelos, 2006.

Merla Pedro

"La deuda antigua exterior mexicana", *Boletín Bibliográfico de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público*, núm. 181, 1 de julio de 1960.

Menegus Bonerman, Margarita

"Alcabala o tributo. Los indios y el fisco (siglos XVI al XIX). Una encrucijada fiscal", en Luis Jáuregui y José Antonio Serrano (coords.), *Las finanzas públicas en los siglos XVIII-XIX*, México, Instituto Mora,

Colegio de Michoacán, El Colegio de México, UNAM-Facultad de Economía, 1998, pp. 110-130.
Meyer Cosío, Rosa María
"Empresarios, crédito y especulación, 1820-1850", en Leonor Ludlow y Carlos Marichal (coords.), *Banca y poder en México, 1800-1925,* México, Grijalbo, 1986.
__________________, "Comerciantes y prestamistas británicos en México: 1821-1850", *Historias* 21, octubre de 1988 marzo de 1989.
Miño Grijalva, Manuel
"Fiscalidad, Estado y federación. El Estado de México en el siglo XIX", en Carlos Marichal, Manuel Miño y Paolo Riguzzi, *El primer siglo de la Hacienda pública del Estado de México, 1824-1923,* vol. 1, Toluca, Gobierno del Estado de México, El Colegio Mexiquense, 1994, pp. 23-100.
Miranda Arrieta, Eduardo
En la cima del poder. Nicolás Bravo, el discurso de un insurgente republicano mexicano 1810-1854, tesis de doctorado en Historia de América, Universidad Pablo de Olavide de Sevilla, 2006.
Miranda Pacheco, Sergio
"Conflicto político, finanzas federales y municipales en la Ciudad de México, 1846-1855", en Carlos Marichal y Daniela Marino (comps.), *De colonia a nación impuestos y política en México, 1750-1860,* México, El Colegio de México, 2001, pp. 215-244.
Mora, José María
México y sus revoluciones, México, FCE, 1986, 3 tomos.
______________, *Crédito Público*, México, UNAM, Miguel Ángel Porrúa, 1986.
Noriega, Cecilia
"El 'prudente' funcionario José María Bocanegra", en Leonor Ludlow (coord.), *Los secretarios de Hacienda y sus proyectos (1821-1933),* tomo I, México, UNAM, 2002, pp. 111-145.
Poinsett, Joel Roberts
Notas sobre México, México, Jus, 1973.
Olveda, Jaime
El sistema fiscal de Jalisco, 1821-1888, Guadalajara, Gobierno del Estado de Jalisco, 1983.
____________, "La disputa por el control de los impuestos en los primeros años independientes", en Luis Jáuregui y José Antonio Serrano Or-

tega (coords.), *Hacienda y Política. Las finanzas pública y los grupos de poder en la primera República Federal Mexicana*, México, Instituto Mora, El Colegio de Michoacán, 1998, pp. 115-132.

Ortiz de Ayala, Tadeo
Resumen de la estadística del imperio mexicano, México, UNAM, 1968.

Pacheco Chávez, María Antonieta Ilhui
"La Hacienda pública de los ayuntamientos del Estado de México durante la primera república federal, 1824-1835", en María del Pilar Iracheta Cenecorta (coord.), *A la sombra de la primera república federal, el caso del estado de México, 1824-1835,* Zinacantepec, El Colegio Mexiquense, 1999, pp. 245-262.

Paiva Abreu, Marcelo de y Luis A. Correa do Lago
"Property Rights and the Fiscal and Financial Systems in Brazil: Colonial Heritage and the Imperial Period", en Michel D. Bordo y Roberto Cortés Conde, *Transferring Wealth and Power from the Old to the New World: Monetary and Fiscal Institutions in the 17th Through the 19th Century,* Cambridge (Reino Unido), Nueva York, Cambridge University Press, 2001, pp. 327-377.

Pateman, Carole
The Problem of Political Obligation: A Critique of Liberal Theory, Berkeley, Los Angeles, University of California, 1985.

Pérez Memen, Fernando
El episcopado y la independencia de México, 1810-1836, México, Jus, 1977.

Pérez Toledo, Sonia
Población y estructura social de la Ciudad de México, 1790-1842, México, UAM-I, Conacyt, 2004.

Platt, Tristan
Estado tributario o librecambismo en Potosí (siglo XIX): mercado indígena, proyecto proteccionista y lucha de ideologías monetarias, Bolivia, Hisbol, 1986.

Potash, Robert A.
El *banco de avío de México. El fomento de la industria, 1821-1846*, México-Buenos Aires, FCE, 1959.

Reyna María del Carmen
Historia de la Casa de Moneda: tres motines en contra de la moneda débil de la ciudad de México, siglo XIX, México, INAH-Departamento de Investigaciones Históricas, 1979, (Cuaderno de trabajo núm. 25).

Rhi Sausi Garavito, María José
Breve historia de un longevo impuesto. El dilema de las alcabalas en México, 1821-1896, tesis de maestría en Historia, Instituto Mora, 1998.
__________________________, *Respuesta social a la obligación tributaria en la ciudad de México, 1857-1867*, México, INAH/Instituto Mora, 2000.
__________________________, "'¿Cómo aventurarse a perder lo que existe?': Una reflexión sobre el voluntarismo fiscal mexicano del siglo XIX", en Luis Aboites y Luis Jáuregui (coords.), *Penuria sin fin. Historia de los impuestos en México, siglos XVIII-XX*, México, Instituto Mora, 2005, pp. 115-140.
Rodríguez E., Jaime O.
"Los primeros empréstitos mexicanos, 1824-1825", en Leonor Ludlow y Carlos Marichal (coords.), *Un siglo de deuda pública en México*, México, Instituto Mora, El Colegio de Michoacán, El Colegio de México, UNAM-IIH, 1998, pp. 53-80.
Rodríguez Venegas, Carlos
"Las finanzas públicas y la guerra contra los Estados Unidos", en Josefina Zoraida Vázquez (coord.), *México al tiempo de su guerra con los Estados Unidos (1846-1847)*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, El Colegio de México, FCE, 1997, pp. 104-124.
______________________, "Un acercamiento a las propuestas de organización del sistema impositivo en México, 1821-1823", en Luis Jáuregui y José Antonio Serrano Ortega (coords.), *Hacienda y Política. Las finanzas pública y los grupos de poder en la primera República Federal Mexicana,* México, Instituto Mora, El Colegio de Michoacán, 1998, pp. 291-316.
______________________, "Las políticas ministeriales durante la regencia y el imperio", en Leonor Ludlow (coordinadora), *Los secretarios de Hacienda y sus proyectos (1821-1933),* tomo I, México, UNAM, 2002, pp. 29-53.
Romero Saúl, Jerónimo
"Los ingresos fiscales en los proyectos de formación del estado de Sonora, 1770-1830", en Luis Jáuregui y José Antonio Serrano Ortega (coords.), *Hacienda y Política. Las finanzas pública y los grupos de poder en la primera República Federal Mexicana*, México, Instituto Mora, El Colegio de Michoacán, 1998, pp. 21-48.
Romero Sotelo, María Eugenia
Minería y guerra. La economía de Nueva España, 1810-1821, México, El Colegio de México, UNAM, 1997.

__________________________ y Luis Jáuregui Frías, *La economía mexicana. 1821-1867. Las contingencias de una larga recuperación económica.* México, UNAM, 2004.

Salvucci, Richard

"El ingreso nacional mexicano en la época de la Independencia, 1800-1840", en Stephen Haber (coord.), *Cómo se rezagó América Latina. Ensayos sobre las historias económicas de Brasil y México, 1800-1914*, México, FCE, 2001, pp. 255-285.

_______________, "Algunas consideraciones económicas, 1836: análisis mexicano de la depresión a principios del siglo XIX", *Historia mexicana*, vol 55, núm. 1 (217), julio-septiembre, de 2005, pp. 67-97.

Sánchez Rodríguez, Martín

"Política fiscal y organización de la Hacienda pública durante la República centralista en México, 1836-1844", en Carlos Marichal y Daniela Marino (comps.), *De colonia a nación impuestos y política en México, 1750-1860*, México, El Colegio de México, 2001, pp. 189-214.

Sánchez Santiró, Ernest

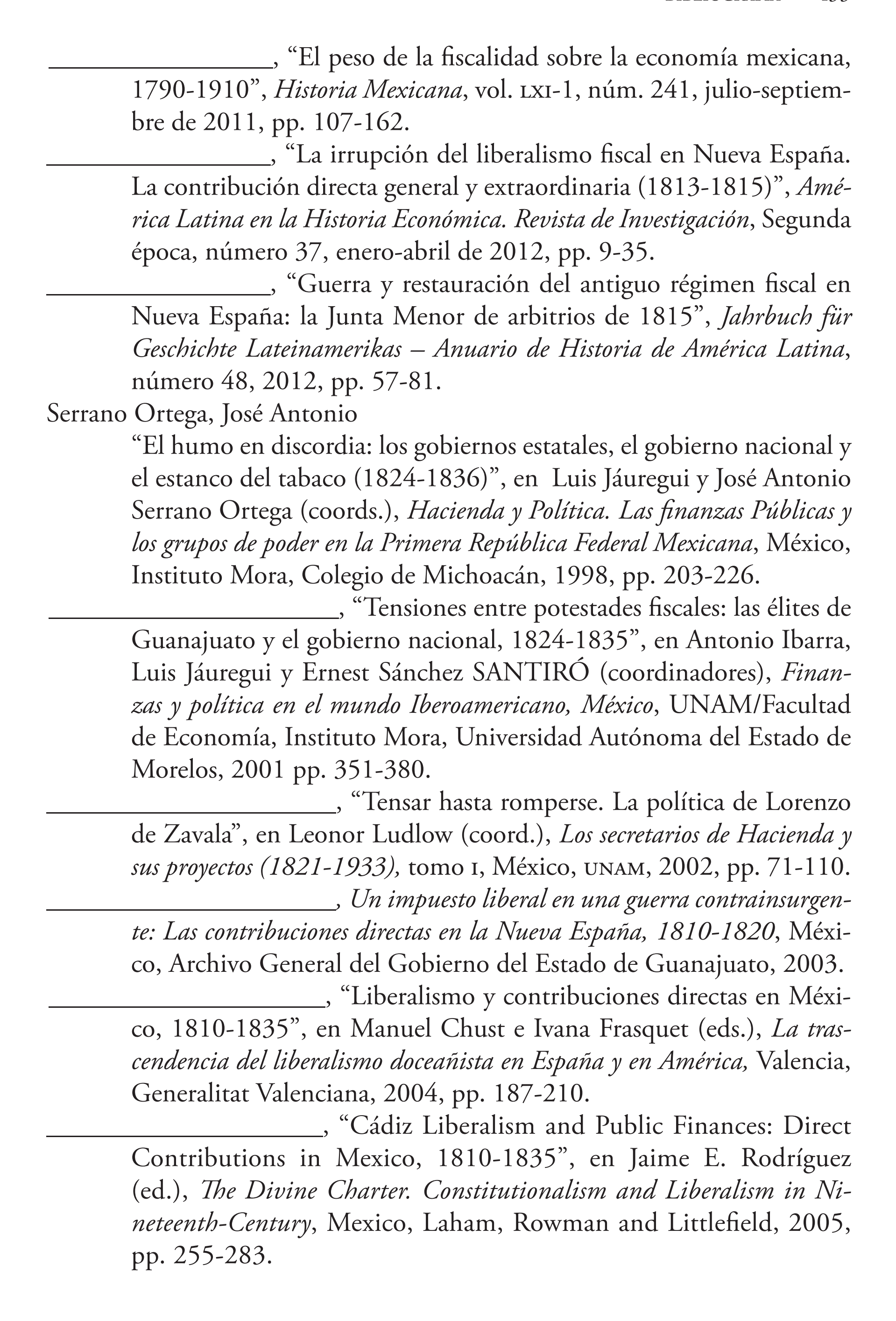
"La fiscalidad directa en el México decimonónico: el caso de la contribución rústica (1835-1846)", en Luis Jáuregui (coord.), *De riqueza e inequidad. El problema de las contribuciones directas en América Latina, siglo XIX*, México, Instituto Mora, 2006, pp. 225-250.

___________________, "La fiscalidad del pulque (1763-1835): cambios y continuidades", en Ernest Sánchez Santiró (coord.), *Cruda realidad: producción, consumo y fiscalidad de las bebidas alcohólicas en México y América Latina, siglos XVII-XX*, Instituto Mora, México, 2007, pp. 70-105.

___________________,"Las finanzas públicas de México en el primer Imperio y la República federal (1821-1835). Una revisión historiográfica", *Mexican Studies/Estudios Mexicanos*, vol. 24, núm. 2, verano de 2008, pp. 399-420.

___________________*, Las alcabalas mexicanas 1821-1857. Los dilemas en la construcción de la Hacienda nacional,* México, Instituto Mora, 2009.

__________________, "El desempeño de la economía mexicana tras la independencia, 1821-1870: nuevas evidencias e interpretaciones", en Enrique Llopis y Carlos Marichal (coords.), *Latinoamérica y España, 1800-1850. Un crecimiento económico nada excepcional*, México, Madrid, Instituto Mora, Marcial Pons Historia, 2009, pp. 65-110.



__________________, “El peso de la fiscalidad sobre la economía mexicana, 1790-1910”, *Historia Mexicana*, vol. LXI-1, núm. 241, julio-septiembre de 2011, pp. 107-162.

__________________, “La irrupción del liberalismo fiscal en Nueva España. La contribución directa general y extraordinaria (1813-1815)”, *América Latina en la Historia Económica. Revista de Investigación*, Segunda época, número 37, enero-abril de 2012, pp. 9-35.

__________________, “Guerra y restauración del antiguo régimen fiscal en Nueva España: la Junta Menor de arbitrios de 1815”, *Jahrbuch für Geschichte Lateinamerikas – Anuario de Historia de América Latina*, número 48, 2012, pp. 57-81.

Serrano Ortega, José Antonio

“El humo en discordia: los gobiernos estatales, el gobierno nacional y el estanco del tabaco (1824-1836)”, en Luis Jáuregui y José Antonio Serrano Ortega (coords.), *Hacienda y Política. Las finanzas Públicas y los grupos de poder en la Primera República Federal Mexicana*, México, Instituto Mora, Colegio de Michoacán, 1998, pp. 203-226.

________________________, “Tensiones entre potestades fiscales: las élites de Guanajuato y el gobierno nacional, 1824-1835”, en Antonio Ibarra, Luis Jáuregui y Ernest Sánchez SANTIRÓ (coordinadores), *Finanzas y política en el mundo Iberoamericano, México*, UNAM/Facultad de Economía, Instituto Mora, Universidad Autónoma del Estado de Morelos, 2001 pp. 351-380.

________________________, “Tensar hasta romperse. La política de Lorenzo de Zavala”, en Leonor Ludlow (coord.), *Los secretarios de Hacienda y sus proyectos (1821-1933),* tomo I, México, UNAM, 2002, pp. 71-110.

________________________*, Un impuesto liberal en una guerra contrainsurgente: Las contribuciones directas en la Nueva España, 1810-1820*, México, Archivo General del Gobierno del Estado de Guanajuato, 2003.

_______________________, “Liberalismo y contribuciones directas en México, 1810-1835”, en Manuel Chust e Ivana Frasquet (eds.), *La trascendencia del liberalismo doceañista en España y en América,* Valencia, Generalitat Valenciana, 2004, pp. 187-210.

_______________________, “Cádiz Liberalism and Public Finances: Direct Contributions in Mexico, 1810-1835”, en Jaime E. Rodríguez (ed.), *The Divine Charter. Constitutionalism and Liberalism in Nineteenth-Century*, Mexico, Laham, Rowman and Littlefield, 2005, pp. 255-283.

______________________, "Contribuciones directas y reformas fiscales en las regiones de México, 1820-1836", en Luis Jáuregui (coord.), *De riqueza e inequidad. El problema de las contribuciones directas en América Latina, siglo XIX*, México, Instituto Mora, 2006, pp. 183-224.

______________________, *Igualdad, uniformidad, proporcionalidad. Contribuciones directas y reforma fiscales en México, 1810-1846*, México, Instituto Mora, El Colegio de Michoacán, 2007.

______________________, "La Hacienda pública nacional", en Josefina Zoraida Vázquez (ed.), *La crisis del primer federalismo mexicano*, México, El Colegio de México, en prensa.

Sierra, Carlos J. y Rogelio Martínez Vera
El papel sellado y la ley del timbre, 1821-1871, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1972.

Silva Riquer, Jorge y Jesús López Martínez
"La organización fiscal alcabalatoria de la ciudad de México, 1824-1835", en Luis Jáuregui y José Antonio Serrano Ortega (coords.), *Hacienda y Política. Las finanzas pública y los grupos de poder en la primera República Federal Mexicana*, México, Instituto Mora, El Colegio de Michoacán, 1998, pp. 265-290.

Sierra, Justo
México. Su evolución social, tomo 2, México, Ballescá, 1901.

Sonesson, Birgit
La Real Hacienda en Puerto Rico: administración, política y grupos de presión, 1815-1868, Madrid, Instituto de Cooperación Iberoamericana, Sociedad Estatal Quinto Centenario, Instituto de Estudios Fiscales, 1990.

Sordo Cedeño, Reynaldo
El congreso en la primera república centralista, México, El Colegio de México, Instituto Autónomo de México, 1993.

Sosa Llanos, Pedro Vicente
Guerra, Hacienda y control fiscal en la emancipación de Venezuela, 1810-1830, Caracas, Archivo Histórico de la Contraloría General de la República, 1995.

Sugawara, H. Masae
"Los antecedentes coloniales de la deuda pública en México", *Boletín del Archivo General de la Nación*, t. VIII, núm. 1-2, México, 1967.

Sylla, Richard
"The United States: Financial Innovations and Adaptation", en Michel D. Bordo y Roberto Cortés Conde, *Transferring Wealth and*

Power from the Old to the New World: Monetary and Fiscal Institutions in the 17th Through the 19th Century, Cambridge, (Reino Unido), Nueva York, Cambridge University Press, 2001, pp. 231-258.

Tecanhuey, Alicia
"En los orígenes del federalismo mexicano. Problemas historiográficos recientes", *Revista Complutense de Historia de América,* vol. 33, 2007, pp. 71-91.

Dublán, Manuel y José María Lozano
La legislación mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la república, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tribunal Superior de Justicia del Estado de México, El Colegio de México, Escuela Libre de Derecho, 2004.

Téllez Guerrero, Francisco y Elvia Brito Martínez
"Las finanzas municipales de la ciudad de Puebla, 1820-1890", en Carlos Contreras (comp.), *Espacios y perfiles. Historia regional mexicana del siglo XIX*, Puebla, UAP, 1989, pp. 29-48.

____________________, "La Hacienda municipal de Puebla en el siglo XIX", en Luis Jáuregui y José Antonio Serrano (coords.), *Las finanzas públicas en los siglos XVIII-XIX*, México, Instituto Mora, Colegio de Michoacán, El Colegio de México, UNAM-Facultad de Economía, 1998 [1990], pp. 227-251.

Tenembaum, Bárbara
"Merchants, Money and Mischief. The British in Mexico, 1821-62", *The Americas*, XXXV, núm. 3, 1979, pp. 317-399.

__________, *México en la época de los agiotistas, 1821-1857*, México, FCE, 1985.

__________, *The Politics of the Penury: Debts and Taxes in Mexico*, Alburquerque, University of New Mexico Press, 1986.

__________, "El poder de las finanzas y las finanzas del poder en México durante el siglo XIX", *Siglo XIX*, III, 5, 1988, pp. 197-221.

__________, "Banqueros sin bancos: el papel de los agiotistas en México, 1826-1854", en Enrique Cárdenas, *Historia económica de México*, México, FCE, 1990 (*El trimestre Económico*, 64), vol. 2, pp. 277-292, 3 vols.

__________, "Mexico's Money Market and the Internal Debt", en Reinhard Lehr, *The Public Debt in Latin American in Historical Perspective*, Fránkfort, Vervuert-Iberoamericana, 1995.

________________, "Sistema tributario y tiranía: las finanzas públicas durante el régimen de Iturbide, 1821-1823", en Luis Jáuregui y José Antonio Serrano (coords.), *Las finanzas públicas en los siglos XVIII-XIX,* México, Instituto Mora, Colegio de Michoacán, Colegio de México, UNAM, 1998 [en inglés 1989], pp. 209-226.

Tepaske, John J.
"La crisis financiera del virreinato de Nueva España a fines de la colonia", *Secuencia. Revista de Historia y Ciencias Sociales. Revista de Historia y Ciencias Sociales,* 1991, pp. 123-140.

Torres Medina, Javier
"Centralismo y reorganización hacendaria. El paquete fiscal de 1842", en Luis Jáuregui (coord.), *De riqueza e inequidad. El problema de las contribuciones directas en América Latina, siglo XIX,* México, Instituto Mora, 2006, pp. 251-277.

________________, *La supervivencia de un régimen: Hacienda y política durante el primer centralismo en México, 1835-1842*, tesis de doctorado, El Colegio de México, 2008.

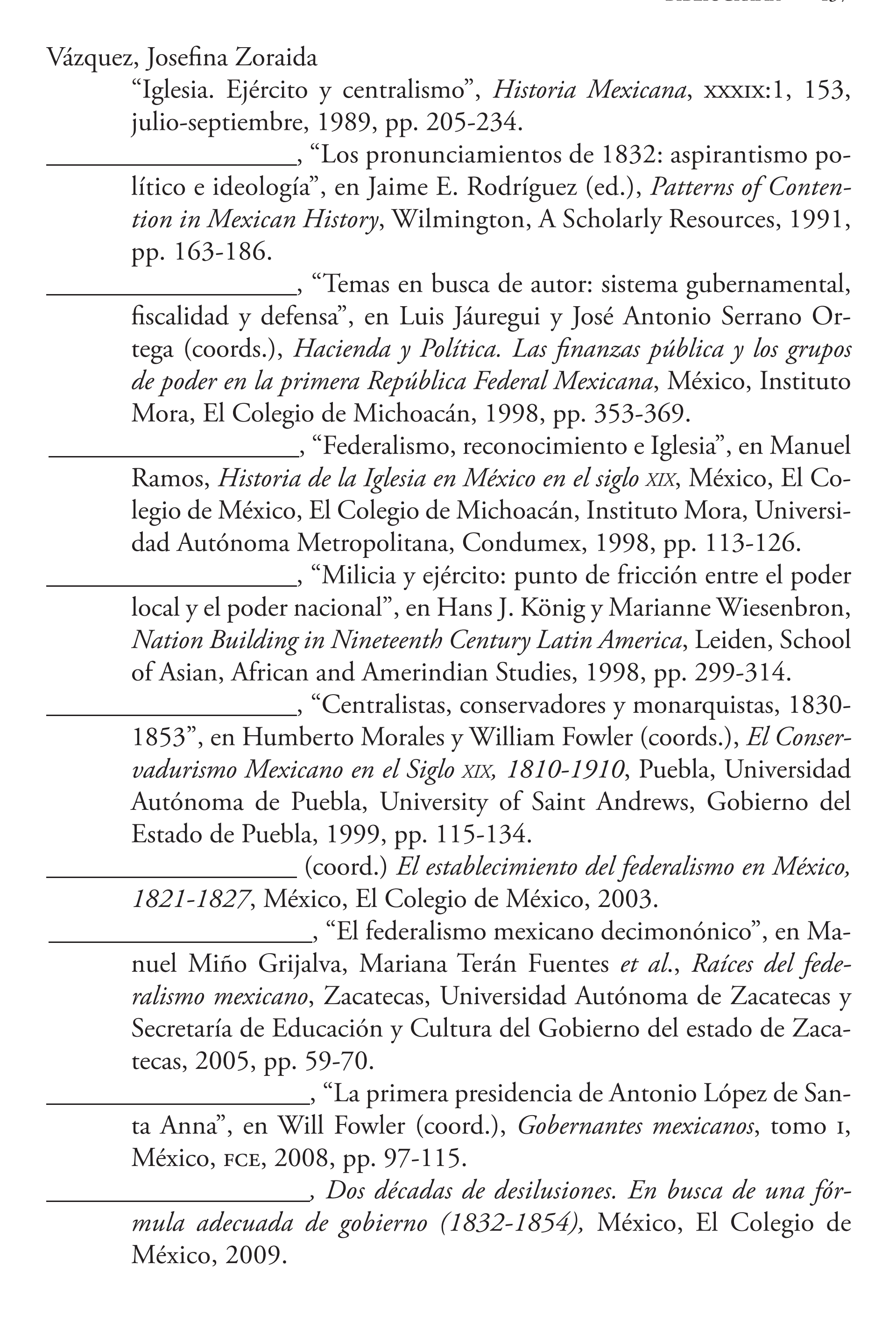
Toussaint Ribot, Mónica
Guatemala, una historia breve, vol. 1, México, Instituto Mora, Universidad de Guadalajara, Nueva Imagen, 1988.

Valle Pavón, Guillermina
El consulado de comerciantes de la Ciudad de México y las finanzas novohispanas, 1592-1827, tesis de doctorado en Historia, El Colegio de México, 1997.

____________________, "Los empréstitos de fines de la Colonia y su permanencia en el gobierno de Iturbide", en Luis Jáuregui y José Antonio Serrano Ortega (coords.), *Hacienda y Política. Las finanzas pública y los grupos de poder en la primera República Federal Mexicana*, México, Instituto Mora, El Colegio de Michoacán, 1998, pp. 49-78.

______________________, "El Consulado de México en el financiamiento de la guerra contra los insurgentes, 1811-1817", en Antonio, Ibarra, Luis Jáuregui y Ernest Sánchez Santiró (coords.), *Finanzas y política en el mundo Iberoamericano*, México, UNAM-Facultad de Economía, Instituto Mora, Universidad Autónoma del Estado de Morelos, 2001, pp. 203-222.

______________________, "Historia financiera de la Nueva España en el siglo XVIII y principios del XIX: una revisión crítica", *Historia Mexicana*, vol. 52, núm. 3, 207, enero-marzo de 2003, pp. 649-675.



Vázquez, Josefina Zoraida
“Iglesia. Ejército y centralismo”, *Historia Mexicana*, XXXIX:1, 153, julio-septiembre, 1989, pp. 205-234.

____________________, “Los pronunciamientos de 1832: aspirantismo político e ideología”, en Jaime E. Rodríguez (ed.), *Patterns of Contention in Mexican History*, Wilmington, A Scholarly Resources, 1991, pp. 163-186.

____________________, “Temas en busca de autor: sistema gubernamental, fiscalidad y defensa”, en Luis Jáuregui y José Antonio Serrano Ortega (coords.), *Hacienda y Política. Las finanzas pública y los grupos de poder en la primera República Federal Mexicana*, México, Instituto Mora, El Colegio de Michoacán, 1998, pp. 353-369.

____________________, “Federalismo, reconocimiento e Iglesia”, en Manuel Ramos, *Historia de la Iglesia en México en el siglo XIX*, México, El Colegio de México, El Colegio de Michoacán, Instituto Mora, Universidad Autónoma Metropolitana, Condumex, 1998, pp. 113-126.

____________________, “Milicia y ejército: punto de fricción entre el poder local y el poder nacional”, en Hans J. König y Marianne Wiesenbron, *Nation Building in Nineteenth Century Latin America*, Leiden, School of Asian, African and Amerindian Studies, 1998, pp. 299-314.

____________________, “Centralistas, conservadores y monarquistas, 1830-1853”, en Humberto Morales y William Fowler (coords.), *El Conservadurismo Mexicano en el Siglo XIX, 1810-1910*, Puebla, Universidad Autónoma de Puebla, University of Saint Andrews, Gobierno del Estado de Puebla, 1999, pp. 115-134.

____________________ (coord.) *El establecimiento del federalismo en México, 1821-1827*, México, El Colegio de México, 2003.

____________________, “El federalismo mexicano decimonónico”, en Manuel Miño Grijalva, Mariana Terán Fuentes *et al.*, *Raíces del federalismo mexicano*, Zacatecas, Universidad Autónoma de Zacatecas y Secretaría de Educación y Cultura del Gobierno del estado de Zacatecas, 2005, pp. 59-70.

____________________, “La primera presidencia de Antonio López de Santa Anna”, en Will Fowler (coord.), *Gobernantes mexicanos*, tomo I, México, FCE, 2008, pp. 97-115.

____________________, *Dos décadas de desilusiones. En busca de una fórmula adecuada de gobierno (1832-1854),* México, El Colegio de México, 2009.

______________________, *Décadas de inestabilidad y amenazas: México, 1821-1848. Antología de ensayos*, México, El Colegio de México, 2010.

Vega, Josefa

"Los primeros préstamos de la guerra de independencia, 1809-1812", *Historia Mexicana*, vol. 34, núm. 4, abril-junio de 1990, pp. 909-933.

Walker, David W.

"Bussines as Usual: The Empresa del Tabaco in Mexico, 1837-1844", *Hispanic American Historical Review* 64, núm. 4, 1984, pp. 675-795.

Wobeser, Gisela von

Dominación Colonial: La Consolidación de Vales Reales, 1804-1812, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Históricas, 2003.

Yáñez Ruiz, Manuel

El problema fiscal en las distintas etapas de nuestra organización política, Secretaría de Hacienda, México, 1958-59, 5 vols.

Zaragoza, José

Historia de la deuda externa de México, 1823-1861, México, UNAM, Cambio XXI, 1996.

Zavala, Lorenzo de

Umbral de la independencia, México Empresas Editoriales 1949.

_______________, *Obras,* México, Porrúa, 1966-1976, 3 vols.

_______________, *Ensayo histórico de las revoluciones en México desde 1808 hasta 1830*, México, Secretaría de la Reforma Agraria, 1981, 2 tomos.